Die geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Lage des Enteignungsrechts

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Karl Heinz
Gerichtsreferendar
aus Frankfurt am Main

Marburg 1937

Düren-Rhld.

Spezial-Dissertations-Buchdruckerei Düren, Nideggenerstraße 161—163
1937

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 27. Januar 1937.

Berichterstatter: Professor Dr. Herrfahrdt.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MEINER MUTTER

IN DANKBARKEIT GEWIDMET!

Gliederung.

§ 1: Einleitung.

I. Abschnitt.

§ 2: Geschichte und Entwicklungsperioden des Enteignungsrechts.
a) Periode der landesherrlichen Hoheitsrechte.
b) Periode des Absolutismus oder des Polizeistaates.
c) Entwicklungsperiode seit dem ALR.
d) Entwicklungsperiode nach dem Inkrafttreten des ALR.
1) bis 1880,
2) 1880 bis zum Weltkrieg,
3) Kriegs- und Nachkriegszeit.

§ 3: Besteht ein Bedürfnis, den Schutz, der bisher gegenüber der Entziehung von Eigentum an Sachen gewährt wurde, auf andere Vermögensrechte auszudehnen?

II. Abschnitt.

§ 4: Begriffsmerkmale der Enteignung.
a) Das Begriffsmerkmal unternehmen.
b) Das Begriffsmerkmal Übereignung.
c) Das Begriffsmerkmal Verwaltungsakt.

§ 5: Abgrenzungsversuche, die entschädigungspflichtigen Eingriffe von den nichtentschädigungspflichtigen abzugrenzen.
a) Vorbemerkung.
b) Abgrenzung nach dem Kreis der Betroffenen.
c) Abgrenzung nach dem Maß des Eingriffs.
d) Abgrenzungsversuch Schelchers.

§ 6: Die gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen.

§ 7: Die Voraussetzungen der Enteignung.
a) Wohl der Allgemeinheit.
b) Gesetzliche Grundlage.
c) Gegen Entschädigung.

III. Abschnitt.

Die nationalsozialistischen Enteignungsgesetze.

§ 8: Vorbemerkung.

§ 9: Die einzelnen Gesetze.

§ 10: Verfahren.

§ 11: Entschädigung.

§ 12: Vermögenseinziehung als Strafe.

§ 13: Die nationalsozialistischen eigentumsbeschränkenden Gesetze, die enteignungsähnlichen Charakter haben.
1) Vorbemerkung.
2) Die einzelnen Maßnahmen.
3) Verfahren.
4) Entschädigung.

§ 14: Eigentumsbeschränkende Gesetze.
1) Vorbemerkung.
2) Die einzelnen gesetzlichen Beschränkungen.
3) Entschädigung.

§ 15: Vorschläge zum Reichsenteignungsrecht.

Schrifttum.

Anschütz, G.: Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., Berlin 1933.
Bredt, J. V.: Zonenenteignung, Berlin 1909.
Bornhak, K.: Enteignung und Eigentumsbeschränkung, DJZ. 1933, S. 338.
Benedicenti, A.: Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung, öffentlich-rechtliche Dienstbarkeiten und Enteignungen, in Zeitschrift für Öff. Recht, Bd. 10, S. 527.
van Calker, F.: Grundzüge des deutschen Verwaltungsrechts, München1932.
Dannbeck, S.: Die Enteignung im Reichsstaatsrecht, Diss. München 1932.
Doering, E.: Staat und Eigentum. Diss. Köln 1935.
Eckardt, K. A.: Recht oder Pflicht? in Zeitschrift Deutsche Rechtswissenschaft, 1936, Bd. I, Heft 1, S. 9.
Fleiner, F.: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1928.
Feder, G.: Das Programm der N.S.D.A.P., München 1934.
Festschrift für Alfred Schultze, Weimar 1930.
Grünhut, C. S.: Das Enteignungsrecht, Wien 1873.
Giese, F.: Deutsches Verwaltungsrecht. 8. Aufl., Berlin 1930.
Handbuch des gesamten Grundstücksrechts, Berlin 1932.
Holstein, G.: Fideikommißauflösung und Reichsverfassung, Berlin 1930.
Hofacker, W.: Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen, Stuttgart 1926.
Herrfahrdt, H.: Die Formen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung in Deutschland. In Jahrbuch des öffentl. Rechts. Bd. 11, 1922, S. 1.
Hösterey, F.: Einziehung und Enteignung, Diss. Bonn 1932.
Graf Hue de Grais-Peters: Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 15. Auflage, Berlin 1930.
von Herrnritt, R. H.: Grundlehren des Verwaltungsrechts, Tübingen 1921.
Jellinek, W.: Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Berlin.
Jellinek, G.: Gesetz und Verordnung, Tübingen 1919.
Krückmann, P.: Enteignung, Einziehung, Kontragierungszwang, Rückwirkung und die Rechtsprechung des Reichsgerichts. Berlin 1930.
Koettgen, A.: Grundprobleme des Wasserrechts, Jena 1925.
Kubisch, J.: Die Grenze zwischen einer polizeilichen Beschränkung des Eigentums auf der Grundlage des preußischen PVG und der Enteignung im Sinne des Art. 153 der WRV, Marburg, Diss. 1930.
Koellreutter, O.: Allgemeine Staatslehre.
—: Deutsches Verfassungsrecht.
Krüger, H.: Staatsbürgerkunde des Dritten Reichs, Berlin 1935.
Layer, M.: Prinzipien des Enteignungsrechts, 3. Bd. der staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen von Jellinek und Anschütz 1902.
Lehmann, H.: Die Kriegsbeschlagnahme, Jena 1916.
Meyer, G.: Das Recht der Expropriation, Leipzig 1868.
Maunz, Th.: Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts, Hamburg 1934.
Mayer, O. E.: Enteignung und Eigentumsaufopferung, Tüb. Diss. 1933.
Mayer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., München und Leipz.1934.
Meißner, O., Kaisenberg, G.: Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich, Berlin 1935.
Meyer, M. E.: Eigentumsbeschränkung und Enteignung, Hallenser Diss. 1933.
Meyer, O.: Enteignung von Grundeigentum, 4. Aufl., Berlin 1935.
Neuhoff, R.: Bedeutung und Tragweite des Art. 153 der WRV nach der Rechtsprechung des RG., Marburg, Diss. 1930.
Nipperdey, H. K.: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Kommentar zum 2. Teil der RV, 3 Bände 1930.

Poetzsch-Heffter, F.: In Jahrbuch des öffentl. Rechts 1935, S. 259.
Piloty-Schneider, R.: Grundriß des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Leipzig 1922.
Quecke, H.: Reichsenteignungsrecht, Berlin 1936.
Raab, H.: Zur Lehre vom Inhalt und Wesen des Eigentums. Kölner Diss. 1935.
Reiß: Das Verbot der entschädigungslosen Enteignung als Schranke für den Gesetzgeber. In Danziger Jur. Monatsschrift, Bd. 5 (1926), S. 49.
Ruck, E.: Schweizerisches Staatsrecht, Zürich 1933.
Schelcher, W.: Gesetzliche Eigentumsbeschränkung und Enteignung. In Archiv für öffentl. Recht, Bd. 18, 1930.
Schröder-Künßberg: Lehrbuch der Deutschen Rechtsgeschichte. 7. Aufl. Leipzig 1932.
Schmitt, K.: Die Auflösung des Enteignungsbegriffs, JW. 1929, S. 495.
Rieß, A.: Enteignungstypen in der Rechtsprechung des RG. In Leipziger Zeitschrift f. Deutsches Recht. 1928, Spalte 217.
Sölling: im „Städtetag" 1923, S. 74.
Schmidt-Ernsthausen: Zur Entwicklung des Eigentumsrechts in der Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht, 1935; Heft 9, S. 657.
Stölzel, O.: Ersatz bei Enteignungen, ebenda S. 659.
Stammler, R.: Artikel „Eigentum" im Handwörterbuch der Staatswissenschaft, Bd. 3, S. 721.
Schmitt, C.: Verfassungslehre, München 1928.
Todt, F.: Das Recht der Reichsautobahnen. In Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht, Heft 4, 1935.
Tatarin-Tarnheyden, E.: Werdendes Staatsrecht, Berlin 1935.
Triepel, H.: Goldbilanzenverordnungen und Vorzugsaktien, Rechtsgutachten, Berlin und Leipzig 1924.
Verhandlungen des deutschen Juristentages 1932, Berlin 1932.
Wittmayer, L.: „Enteignung". im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 3, S. 730.
Weber-Wieacker: Eigentum und Enteignung, Hamburg 1935.
Waldecker, L.: Die Kriegsenteignung, München u. Leipzig 1919.
Wolff, M.: Eigentum und Reichsverfassung. In Festgabe für Kahl. Berlin 1925.
Wieacker, F.: Zum Wandel der Eigentumsverfassung. In DJZ. 1934, S. 1446.
Wild, G.: Untersuchungen zum deutschen Enteignungsrecht, Heidelberger Diss. 1929.

———×———

§ 1. Einleitung.

Die Enteignung ist noch ein verhältnismäßig junges Rechtsinstitut. Und doch hat sie gerade in den letzten 50 Jahren eine Entwicklung durchgemacht, an die man früher nie gedacht hätte. Im weitesten Sinne umfaßt der Begriff der Enteignung alle Eingriffe der Staatsgewalt in das Privateigentum, die von dem Einzelnen ein besonderes Opfer erfordern, mit Ausnahme derjenigen Eingriffe, die strafrechtliche Einziehungen und Konfiskationen sowie steuerliche Maßnahmen darstellen. Wie sich die Stellung des Einzelnen zum Staat in den letzten 50 Jahren grundlegend geändert hat, so auch die Stellung des Privateigentums zum Staat. Alle politischen Strömungen haben daher naturnotwendig das Enteignungsrecht beeinflußt. Die Enteignung ist ein Ausgleichsmittel zwischen Staatsinteressen und Einzelwohl. Die Rechtswissenschaft sucht seit vielen Jahren ihre hohe Aufgabe zu erfüllen durch Verwirklichung der Synthese zwischen Staatsnotwendigkeit und sozialer Gerechtigkeit.

Es gibt zwei absolute Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, wenn eine Untersuchung über die Enteignung überhaupt einen Sinn und Zweck haben soll.

Erstens muß das Privateigentum vom Staat als Rechtseinrichtung anerkannt werden, zweitens muß der betreffende Staat ein Rechtsstaat sein. Denn kann in privates Eigentum willkürlich eingegriffen werden, dann ist jede Untersuchung über die Enteignung wertlos.

Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei und damit der heutige Staat, steht auf dem Boden des Privateigentums. Durch den bekannten Zusatz zu Punkt 17 des Parteiprogramms ist diese Einstellung ein für allemal festgelegt[1]).

Erhärtet ist diese Festlegung durch ein klares Bekenntnis des Führers zum Privateigentum. Vor dem Reichstag hat er nochmals die Stellung der Partei und damit des Staates zum Privateigentum wiederholt, indem er ausführte: „die drei Gesichtspunkte, die unsere Revolution beherrschen, widersprechen keineswegs den Interessen der übrigen Welt, die Verhinderung des drohenden kommunistischen Umsturzes und Aufbau eines die verschiedenen Interessen und Klassen und Stände einigenden Volksstaates und Erhaltung des Begriffs Eigentum als Grundlage unserer Kultur"[2]). Die Bekenntnisse unserer politischen Führung zum Rechtsstaat

[1]) Anm. zum Programm der N.S.D.A.P. vom 13.4.1928.
[2]) cit. nach DAZ. vom 18.5.1933, Nr. 230, 2. Beiblatt.

sind allgemein bekannt, so daß im einzelnen m.E. darauf nicht ein gegangen zu werden braucht.

Die Eigentumsgarantie der Weimarer Verfassung ist zwa durch die Verordnung des Reichspräsidenten vom 28.2.1933 un durch Art. 4 des Neuaufbauges. vom 30.1.34 gefallen, womit natür lich keineswegs das Privateigentum aufgehoben ist. Die Begriff über die Enteignung und die Eigentumsbeschränkung der vergan genen Zeit sind infolge der veränderten Auffassung über da Eigentum und über die Stellung des Einzelnen zum Staat nich mehr restlos verwendungsfähig. Denn gerade eine Betrachtung de geschichtlichen Entwicklung des Enteignungsrechtes zeigt, wie seh sich diese im Laufe der Zeit geändert hat. Wie sich die Aufgabe und Notwendigkeiten des Staates ändern, so ändert sich auch di Stellung zum Einzelnen und zum Privateigentum.

Unser modernes Enteignungsrecht, wenn man es einmal unte ganz großen Gesichtspunkten betrachtet, nimmt seinen Ausgangs punkt im Allgemeinen Landrecht. Denn in diesem Gesetz wir zum erstenmal die Stellung des Einzelnen zum Staat gesetzlic festgelegt.

§ 2. Geschichtliche Entwicklungsperioden des Enteignungsrechts.

1. Die Periode der landesherrlichen Hoheitsrechte.

Da heutige Enteignungsrecht hat viele Entwicklungsstufe durchlaufen. Erste Spuren der Enteignung finden sich im Mittel alter. Die älteste Urkunde, die sich mit der Enteignung befaßt ist eine Ordonanz Philipp des Schönen aus dem Jahre 1303. E macht in dieser Urkunde seinen Beamten zur Pflicht, nur gege einen gerechten Preis zu enteignen[3]). Dabei war man sich nich klar darüber, worauf man juristisch die Enteignung stützen konn te. Die mittelalterlichen Juristen stützten sie daher teils auf di „Plenitudo potestas" des Staatsoberhauptes, andere auf die „publi ca utilitas"[4]). Daß überhaupt die Enteignung in Deutschland ers seit dem Mittelalter bekannt wird, hat m.E. seinen Grund in fol gendem: Der germanische Staat beschränkt sich auf Rechts und Friedenswahrung als die beiden Staatsaufgaben, an dere waren ihm unbekannt. Dazu fehlte dem Staat die Machtbe fugnis, die er heute hat. Denn die einzelnen Stände bildete streng abgegrenzte Rechtskreise und waren sorgsamst darauf be dacht, daß der Landesherr nicht in ihre Kompetenzen eingriff. Da Verhältnis von Landesherrn zum Untertan war in dieser Period

[3]) mitgeteilt bei Grünhut: Enteignungsrecht, S. 37.
[4]) derselbe S. 35.

der landesherrlichen Hoheitsrechte so, daß der Fürst nur auf Grund ihm ausdrücklichst zugestandenen Rechts in die Rechte der Untertanen eingreifen durfte. Dabei ist die landesherrliche Gewalt kein Abstraktum, die dem Einzelnen gegenübertritt wie in späterer Zeit, sondern der Landesherr persönlich. Der Landesherr hat seine Rechte wie jeder andere Mensch. Dazu hat er noch Rechte, die ihm eigentümlich sind, die ihn ausstatten sollen für die Aufgabe, dem Gemeinwesen vorzustehen und dessen Angelegenheiten zu leiten. Sie heißen landesherrliche Hoheitsrechte und bilden in ihrer Gesamtheit die Landeshoheit[5]). Inhalt dieser landesherrlichen Hoheitsrechte bildeten die herzoglichen, markgräflichen oder gräflichen Befugnisse. Soweit diese reichten, hatte die unmittelbare Staatsgewalt des Königs sich in eine bloße Lehnherrlichkeit verwandelt. Das Reichsregiment beschränkte sich in den Territorien fortan auf die nicht zu den Amtsbefugnissen der Herzöge, Markgrafen oder Grafen gehörenden Hoheitsrechte[6]). Die Entwicklung der Landeshoheit erfolgte gleichzeitig auf einem doppelten Wege, der Emanzipation nach oben und der straffen Zusammenfassung nach unten[7]). Für die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung sorgten die Gerichte in Wetzlar und Wien.

Die dem Landesherrn zustehenden Hoheitsrechte gaben ihm jedoch nicht allgemein das Recht, die Untertanen willkürlich zu belasten, ihnen z.B. ihr Eigentum wegzunehmen, wenn er nicht ein bestimmtes ihm zustehendes Recht für den konkreten Eingriff nachweisen konnte. Erst in der Folgezeit erkämpfte sich der Landesherr ein Recht — Otto Mayer nennt es das frischeste und zukunftsreichste — das „ius politiae", das ihm die Möglichkeit gab, in die früher für ihn unantastbaren Rechtskreise einzugreifen. Es ist nicht genau umschreibbar und bildete eine Art Generalklausel für die Rechtfertigung aller seiner Maßnahmen.

Durch dieses „ius politiae" wäre wahrlich die Machtfülle des Landesherrn ins Ungemessene gestiegen, hätte sich ihr nicht in den wohlerworbenen Rechten der Untertanen eine Schranke entgegengestemmt. Wohlerworben ist ein Recht, wenn es auf besonderen Rechtstiteln beruht. Diese wohlerworbenen Rechte, auch „jura quaesita" genannt, bedeuten für die damalige Zeit alleinige Schranke für die öffentliche Gewalt. Und doch bildeten sie diese starke Schranke nur im gewöhnlichen Lauf der Dinge. In Ausnahmefällen sind sie keine Schranke für den Landesherrn. Denn gerät ein wohlerworbenes Recht mit der Aufgabe des Landesherrn, den Staatszweck zu erreichen, in Kollision, so muß auch das wohlerworbene Recht weichen. In allen diesen Fällen kann also Privat-

[5]) Otto Mayer: Verwaltungsrecht, S. 33.
[6]) Schröder-Künßberg: Lehrbuch der Dt. Rechtsgeschichte, S. 639.
[7]) derselbe, S. 642.

eigentum entzogen, Privilegien und Verträge aufgehoben werden. Dieses außerordentliche Recht ist wiederum als ein besonderes Hoheitsrecht ausgestaltet, welches hinter allen anderen Hoheitsrechten ergänzend steht. Man nennt es „ius eminens". Denn kraft Polizeirechts z.B. konnte der Landesherr die Untertanen zu Wolfsjagden anhalten, aber er konnte nicht kraft dieses Rechts in ein altes Privileg eingreifen, nach dessen Inhalt einer Familie Freiheit von Diensten aller Art zugebilligt worden war. Der Landesherr konnte Straßen bauen und Dienste der Untertanen dazu fordern, aber er konnte nicht kraft Polizeirechts das Grundstück eines Untertanen zur Straße ziehen, da das Eigentum ein wohlerworbenes Recht ist[8])

Dieses ius eminens benutzte der Landesherr, um Eigentum zu enteignen. Erstmalig tritt die Enteignung auf dem Gebiete der Regalität auf. Enteignungen für Bergbau, Deich, Kanal und Straßenbau werden vorgenommen gegen Bezahlung des Schätzpreises.

Eine Beschwerde gegen die Enteignung gibt es, der Rechtsweg oder etwas Ähnliches ist jedoch unzulässig[9]). Sie trägt noch den Charakter eines Ausnahmerechtes, feste allgemeine Regeln finden sich nirgends. Sehr interessant ist eine Verordnung aus dem Fürstentum Lüttich vom 4.3.1717. Das Enteignungsrecht wird in dieser Verordnung anerkannt für die Herstellung von Straßen, für die Verschönerung der Stadt und für andere dem Publikum nützliche und notwendige Arbeiten. Die enteigneten Grundstücke sind einer Schätzung zu unterziehen, der Schätzpreis muß gerichtlich erledigt werden, dritte Personen, welchen Rechte an dem betreffenden Grundstück zustehen, sind zu verständigen, ihre Rechte zu löschen, sie bleiben nur auf der Entschädigungssumme bestehen[10]). Zwangsenteignungen für Deichanlagen waren ebenfalls bereits bekannt[11]). Weiter konnten Zwangsenteignungen zu Kanalbauten in den Niederlanden schon Ende des 13. Jahrhunderts vom Landesherrn angeordnet werden[12]). Wie aus den mitgeteilten Beispielen hervorgeht, vollzog sich die Enteignung damals als Zwangskauf, Landesherr und Untertan standen sich als Privatpersonen gegenüber. Entschädigungslos durfte eine Enteignung nicht vorgenommen werden. Die Entschädigung des Einzelnen für das dem gemeinen Besten gebrachte Opfer stellte einen Kompromiß dar zwischen Staatsinteresse und dem von der Naturrechtslehre — besonders von Hugo Grotius — stark betonten Grundsatz der Un-

---

[8]) Walter Jellinek: Verwaltungsrecht, S. 83.
[9]) Grünhut, Enteignungsrecht, S. 38.
[10]) Tielmans et de Brouckere: Repertoire Expropriation pour cause, d'utilite publique, cap. 2; citiert b. Grünhut, S. 39.
[11]) Einzelheiten bei J. v. Gierke: Deichrecht I 179, II 289, 306, 310 ff.
[12]) v. d. Bergh 2, Nr. 640, 682, citiert bei Schröder-Künßberg: S. 654.

verletzlichkeit des Privateigentums als eines vermeintlichen überstaatlichen und durch staatliche Eingriffe unzerstörbaren Rechts dar[13])

2. Die Periode des Absolutismus oder des Polizeistaates.

Die in der Zeit der landesherrlichen Hoheitsrechte angebahnte Entwicklung fand ihre Fortsetzung im sogenannten absoluten Staat. Die Auffassung, daß der Landesherr und Untertan sich als gleiche Partner gegenüberstanden, wobei der Landesherr einige Rechte mehr besaß als der Untertan, verschwand gar bald. Die Gewalt des Landesherrn begann, die bestehenden Rechtsschranken zu überfluten, indem neue Ideen und Aufgaben für diese erwuchsen. Es gibt keine iura quaesita mehr, die die Staatsgewalt einschränken. W. Jellinek schildert das Verhältnis von Staatsgewalt und Untertan in dem Satz: „Der Untertan befand sich zum Staate im Verhältnis unbedingter Unterworfenheit"[14]). Das Privateigentum war, jedenfalls in der Blütezeit des Absolutismus, bedingungslos dem Zugriff des Herrschers ausgesetzt, der es jederzeit wegnehmen konnte. Erst zur Zeit des sogenannten aufgeklärten Absolutismus rang sich bei dem Herrscher die Auffassung durch, daß er nicht für sich persönlich, sondern nur im Interesse des Gemeinwesens, das er vertrat, Eigentum enteignen konnte. Dadurch ist jedoch keineswegs ausgeschlossen, daß der Herrscher dieses nur vorschützt, um sein egoistisches Vorgehen zu bemänteln. Es gibt jedenfalls keine iura quaesita mehr, die seine Staatsgewalt einschränken. Die einzig tatsächlich noch bestehende Schranke bestand in der unbedingten Entschädigungspflicht.

3. Die Entwicklungsperioden seit dem Preußischen Allgemeinen Landrecht.

Mit dem Inkrafttreten des A.L.R. ist das Problem der Enteignung in eine Entwicklung eingetreten, die heute m.E. noch nicht abgeschlossen ist. Denn das ALR. bildete die rechtsstaatliche Synthese der beiden vorausgegangenen Perioden. In der Zeit der landesherrlichen Hoheitsrechte war das wohlerworbene Recht der Untertanen durch den Landesherrn, außer in den Fällen, wo er durch sein ius eminens eingriff, nicht angetastet worden. Der Idee des absoluten Staates entsprach es, daß der absolute Herrscher jederzeit in die Rechte der Untertanen eingreifen durfte. Das Neue seit dem ALR. bestand in der Erkenntnis, daß einerseits

[13]) Handbuch des gesamten öffentlichen Grundstücksrecht, S. 986.
[14]) W. Jellinek, Verw.Recht, S. 85.

das Recht der Untertanen zu achten sei, andererseits dem Staat bei besonderem Bedürfnis ein Eingriffsrecht zuzubilligen sei. Diese Rechtsgedanken sind niedergelegt im 11. Titel des 1. Teils des ALR. §§ 4—10 für die Enteignung. Für die Eigentumsbeschränkung im 8. Titel des 1. Teils des ALR. §§ 29—32. Die wichtigsten Bestimmungen über die Enteignung lauten:

„§ 4: Auch der Staat ist jemanden zum Verkauf seiner Sache zu zwingen nur alsdann berechtigt, wenn es zum Wohle des gemeinen Wesens notwendig ist.

§ 5: Zur Anlegung oder Verbreitung einer öffentlichen Landstraße oder eines schiffbaren Canals oder Flußbettes, können Besitzer der angrenzenden Grundstücke soviel davon, als zu diesem Behufe erfordert wird, dem Staat käuflich zu überlassen, gezwungen werden.

§ 6: Ein gleiches hat Statt, wenn der Staat der öffentlichen Sicherheit wegen Orte mit Festungswerken zu versehen nötig findet.

§ 7: Bei entstehendem Getreidemangel ist der Staat zur Abwendung einer drohenden Hungersnoth, berechtigt, die Besitzer von Getreidevorräten zur Ausstellung derselben zum feilen Verkaufe, jedoch mit Vorbehalt ihres eigenen Bedürfnisses zu nöthigen.

§ 8· In allen Fällen eines durch die Gesetze begründenden notwendigen Verkaufs muß, wenn über den Preis kein Einverständnis Stattfindet, derselbe nach dem Ermessen vereidigter Taxatoren bestimmt werden.

§ 10 Ob der Fall einer Nothwendigkeit des Verkaufs zum gemeinen Wohl vorhanden sei, bleibt der Beurtheilung und Entscheidung des Oberhauptes des Staates vorbehalten."

Im ALR. unterstellt sich erstmalig der Staat dem Gesetz. Zu dieser Festlegung des Enteignungsrechts in bestimmte Rechtsnormen konnte es erst kommen, nachdem die begrifflich unbeschränkt gedachte Allmacht der höchsten Staatsgewalt in den Gang der ordnungsgemäßen Gesetzgebung gebannt war. Wenn man die Einleitung zum ALR. liest, dann kann man wirklich nicht behaupten, wie es heute bei oberflächlicher Beurteilung gern getan wird, daß das ALR. ein Ausfluß des Individualismus im Sinne der Überordnung des Einzelnen über die Gemeinschaft sei. Denn durch das ganze Gesetz zieht sich die Auffassung, daß es dem Einzelnen und dem Staat nur gut gehen kann, wenn beide — Haupt und Glieder — im Verhältnis der rechten Zusammenordnung leben. Deshalb bilden Einzelwohl und Staatswohl keine Gegensätze, sondern sind voneinander abhängig. Es liegt zweifellos im allgemeinen Wohl, wenn das Privateigentum erhalten bleibt, genau wie es dem allgemeinen Wohle entspricht, wenn bei höherem Bedürfnis Privat-

eigentum enteignet wird. Es handelt sich also nicht, wie Wieacker in seiner Schrift „Eigentum und Enteignung" grundsätzlich anzunehmen scheint, um einen Zustand der Gegensätzlichkeit, sondern nur um verschiedene Seiten des Gemeinwohles. Um diesen beiden Seiten des Gemeinwohles Rechnung zu tragen, band man seit dem ALR. die Enteignung an bestimmte Rechtsvoraussetzungen. An den grundlegenden Gedanken hat sich bis auf den heutigen Tag nichts geändert. So bestimmt z.B. § 73 der Einleitung zum ALR. „ein jedes Mitglied des Staates ist, das Wohl und die Sicherheit des gemeinen Wesens nach dem Verhältnisse seines Standes und Vermögens zu Unterstützen verpflichtet". § 14: „Einzelne Rechte und Vortheile der Mitglieder des Staates müssen den Rechten und Pflichten zur Beförderung des gemeinschaftlichen Wohles, wenn zwischen beiden ein wirklicher Widerspruch (Collision) eintritt nachstehen". Und schließlich § 75: „Dagegen ist der Staat demjenigen, welcher seine besonderen Rechte und Vorteile zum Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genöthigt wird, zu entschädigen gehalten".

Betrachtet man einmal das Problem der Enteignung grundsätzlich von diesen beiden Seiten, so kommt man zu folgendem Ergebnis:

a) vom Staat aus gesehen:

Der Staat hat ein Eingriffsrecht in das Privateigentum. Von diesem Recht muß er jedoch möglichst sparsam Gebrauch machen, denn es liegt in seinem eigenen Interesse, ein Gefühl größtmöglichster Sicherheit beim Einzelnen aufkommen zu lassen, um die persönliche Initiative nicht lahmzulegen. Diesem Erfordernis wird von Seiten des Staates Rechnung getragen, indem er durch Rechtsregeln festlegt, unter welchen Bedingungen er in das Privateigentum eingreift. Durch Rechtsregeln sind der staatlichen Willkür Schranken gesetzt. Der Einzelne kann an Hand der Rechtsregeln berechnen, unter welchen Bedingungen der Staat in sein Eigentum eingreift.

b) Vom Einzelnen aus gesehen:

Der Einzelne will naturgemäß möglichst wenig Eingriffe in sein Privateigentum dulden. Denn dann kann er mit seinem Eigentum so verfahren, wie er will, wie es seinen oft egoistischen Zielen am besten paßt. Stellt der Staat Rechtsregeln für die Enteignung auf, dann kann wiederum der Einzelne vorher berechnen, unter welchen Bedingungen der Staat in sein Eigentum eingreift. Es besteht jedoch die Gefahr bei einem schwachen Staat, daß das Individuum diesen Rechtsschutz gegen das Gemeinwohl ausnutzt, um seine egoistischen Ziele zu verfolgen. Eine besondere

Gefahr für diesen Mißbrauch liegt im parlamentarischen System. Die Einzelnen schließen sich zu Wirtschafts- und Interessengruppen zusammen und benutzen das Parlament, um ihrem egoistisch-wirtschaftlichen Denken zum Siege zu verhelfen.

4. Die Entwicklung der Enteignung nach dem Inkrafttreten des ALR.

a) Zeit des Liberalismus bis etwa 1880.

Es entsprach der Staatsauffassung der damaligen Zeit, daß der Staat dem Einzelnen eine möglichst freie Entfaltung gewährleistete. Die fortschreitende Entwicklung des Verkehrs jedoch (Straßen, Eisenbahn, Deich- und Kanalbau) forderte, daß der Staat in das Privateigentum eingreifen mußte. Die Grundsätze des ALR. erwiesen sich im Laufe der Zeit als unzulänglich. Das Privateigentum bildete keine absolute Schranke mehr, zahlreiche Eingriffe waren im Interesse des Gemeinwohls nötig. Insbesondere erfolgte eine weitere Regelung des Enteignungsrechts in Preußen verhältnismäßig früh durch das Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen vom 3.11.1838 (G.S. S. 505) §§ 8—13 und 15—19. Durch dieses Gesetz wurde den konzessionierten Eisenbahnen das Recht verliehen, die zum Bau einer Eisenbahn erforderlichen Grundstücke gemäß den Vorschriften des ALR. I 11 §§ 8—11, d. h. im Wege des Zwangskaufs zu enteignen. Dieses Gesetz wurde durch das Allgemeine Preußische Enteignungsgesetz vom 11.11.1874 (G.S. S. 221) das dem französischen Gesetz vom 8.3.1810[15]), das wohl bahnbrechend für ganz Europa geworden ist, nachgebildet ist. An dieses preußische Gesetz schlossen sich viele Landesgesetze an, die zu einer vielfachen Rechtszersplitterung führten. Jedenfalls gelangte die Enteignung schon damals in einem Maße zur Anwendung, an die man früher nie gedacht hatte. Der Grund hierfür ist m.E. darin zu sehen, daß die Aufgaben des Staates sich ungeheuer vermehrten, daß der Verkehr einen Aufschwung nahm, an den man nie gedacht hatte. Es wird meist übersehen, ein wie großer Antrieb zum Ausbau des Enteignungsrechts gerade durch das Eisenbahnwesen verursacht worden ist[16]). Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß in damaliger Zeit die Enteignung auf Grundeigentum beschränkt blieb. Sie war zulässig, wenn sie in

---

[15]) Gesetz vom 8.3.1810, Sur les expropriations pour cause d'utilité publique.

[16]) Näheres Duriok: Die Entstehung des heutigen Enteignungsrechts aus den Besonderheiten des Eisenbahnbaus. Arch. f. Eisenbahnwesen, Bd. 52, S. 1434; Bd. 53, S. 349—350; Bd. 52, S. 1405—1434; Bd. 53, S. 65—92 u. 317—350.

öffentlichem Interesse geboten war, auf gesetzlicher Grundlage beruhte und gegen angemessene Entschädigung erfolgte. Daß für die Höhe der Entschädigung der ordentliche Rechtsweg zugelassen war, beruhte auf der alten Unterscheidung von Justiz- und Regierungssachen.

b) Die Zeit von 1880 bis zum Weltkrieg.

Diese Entwicklungsstufe ist gekennzeichnet durch die Tatsache, daß man zwar die alten rechtsstaatlichen Bindungen bestehen ließ, aber durch neue Gesetze die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten vermehrte. Es ist die Zeit, in der der Staat begann, die liberalen Grundsätze, die das Schlagwort: „Laissez faire, laissez aller" kennzeichnet, aufzugeben. Die von Bismarck eingeführte Schutzzollpolitik zeigte, wenn auch auf einem anderen Gebiet, daß der Staat den Grundsatz des „freien Spiels der Kräfte" nur noch mit Beschränkungen zugunsten des Gemeinwohls anerkannte, weil sich die früheren Grundsätze zum Schaden des Staates und seiner Glieder auszuwirken begannen.

c) Die Kriegs- und Nachkriegszeit.

Das alte System der Enteignung war auf die Ruhelage des 19. Jahrhunderts eingestellt. Der Weltkrieg brachte es mit sich, daß eine nie geahnte Ausdehnung des Eingriffsrechtes des Staates notwendig wurde, um den Kampf gegen die feindliche Welt bestehen zu können. Es lag im Zuge der Zeit, daß die Kriegsgesetzgebung das Enteignungsrecht in völlig neue Bahnen lenkte, zwar weniger durch landesgesetzliche Neuregelungen als durch die Reichsgesetzgebung selbst. Denn früher war Gegenstand der Enteignung nur das Grundeigentum gewesen, jetzt war jede für die Kriegsführung notwendige Habe dem Eingriff des Staates ausgesetzt[17]). Das alte schwerfällige Verfahren war unbrauchbar geworden, die Situation verlangte ein schnelles Verfahren, eine Lockerung der rechtsstaatlichen Formen. Hierzu bemerkt H. Lehmann: „Es handelt sich um einen Versuch des Staates, die Enteignung durch raschere, schmerzlosere Zwangsoperation zu bewerkstelligen"[18]). Und doch war die Kriegsenteignung durch ihren hohen sozialen Zweck vollkommen gerechtfertigt. Zwar sind und bleiben die Kriegsmaßnahmen Ausnahmeerscheinungen des Enteignungsrechts, doch haben sie der Lehre gezeigt, wie weit im Notfalle Eingriffe in das Privateigentum gehen können, wenn das allgemeine Wohl sie dringend fordert. Man hat ohne Erfolg ver-

[17]) V.O. des Bundesrates über die Sicherstellung von Kriegsbedarf vom 24. Juni 1915.

[18]) H. Lehmann: Die Kriegsbeschlagnahme als Mittel der Organisation der Rohstoff- und Lebensmittelversorgung. (Jena) 1916, S. 35, 36.

sucht, in der Folgezeit eine Enteignungsmöglichkeit beweglicher Sachen nicht zuzulassen, — denn im Grunde genommen ist das im Krieg notwendig gewordene Beschlagnahmeverfahren nichts anderes als eine gesetzliche Form der Enteignung — indem man immer wieder darauf hinwies, daß nur das unbewegliche Gut durch die Enteignung betroffen werde. Es mag sein, daß der Eingriff in unbewegliches Eigentum der Normalfall bleiben wird. Sollte aber das öffentliche Interesse es erfordern, daß bewegliches Eigentum enteignet wird, dann ist auch dieser Eingriff gerechtfertigt.

Die früheren Enteignungsgesetze sind nach dem Weltkrieg in Kraft geblieben. Die Verfassung von Weimar sucht noch einmal die alte rechtsstaatliche Synthese zu formulieren, indem sie das Recht des Einzelnen mit den Erfordernissen des gemeinen Wesens in Einklang zu bringen sucht[19]).

Denn die Verfassung bringt in Absatz 3 des Art. 153 den großen ethischen Gedanken „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das gemeine Beste".

Die unvorhergesehene Ausweitung des Enteignungsbegriffs in der Weimarer Zeit lag daran, daß der Einzelne die Belange der Gemeinschaft nicht beachtete und daß der schwache Staat ihn in diesem Streben nicht hinderte.

Zwar stand dem Reich auf Grund Art. 7 Nr. 19 der WRV. die Gesetzgebungskompetenz zu, ein Reichsenteignungsrecht zu schaffen, was jedoch nicht zustande gekommen ist. Das Reich hat nur eine Fülle von Spezialgesetzen erlassen. Um beispielsweise einige zu erwähnen, seien das Reichssiedlungsgesetz vom 11.9.1922 (RGBl. S. 1429), das Reichsheimstättengesetz vom 10.5.1922 (RGBl. S.962), die V.O. zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot vom 9.12. 1919 (RGBl. S. 1968), das Reichspostfinanzgesetz vom 18.3.1924 (RGBl. 1287), das Luftverkehrsgesetz vom 18.3.1924 (RGBl. 681) und das Reichsbahngesetz vom 30.9.1924 (RGBl. II S. 272) genannt. Im einzelnen ist auf diese Gesetze in diesem Zusammenhang nicht einzugehen.

§ 3. Die Ausdehnung des Enteignungsschutzes auf andere Vermögensrechte.

Bis zum Ausbruch des Weltkrieges unterlag im Regelfall nur das unbewegliche Eigentum der Enteignung durch den Staat. Noch

---

[19]) Es ist m.E. eine große Übertreibung, wenn Wieacker behauptet, daß sich der klassische Individualismus in der WRV. noch einmal eine Eigentumsgarantie von gespenstiger Überholtheit geschaffen habe (Wieacker, Eigentum und Enteignung, S. 45).

Otto Mayer[20]) stellte die Enteignung als einen obrigkeitlichen Eingriff in das unbewegliche Vermögen der Untertanen dar, um es ihnen für ein öffentliches Unternehmen zu entziehen. Die Geschichte des Enteignungsrechts hatte bis jetzt gezeigt, daß der Staat kraft seines Enteignungsrechts stets in unbewegliches Vermögen eingegriffen hatte. Die bis dahin geltenden Gesetze, z.B. das preuß. Enteignungsgesetz von 1874 und das bayrische Zwangsabtretungsgesetz von 1837 kannten nur eine Enteignung von unbeweglichem Vermögen. Die Entwicklung des Verkehrs (Eisenbahn, Landstraßen und Kanalbau) bedingte allerdings auch nur einen Eingriff in Liegenschaftseigentum. Es bestand damals keine Notwendigkeit, andere Gegenstände aus Gründen des öffentlichen Wohles zu enteignen. Erst im Weltkrieg ergab sich die Staatsnotwendigkeit, auch bewegliches Eigentum zu enteignen. Durch die V.O. des Bundesrates über die Sicherstellung von Kriegsbedarf vom 24. Juni 1915 unterlagen Pferde, Leder und vieles andere Material dem Zugriff des Staates. Seit dieser Zeit hat sich die Erkenntnis Bahn gebrochen, daß auch bewegliche Sachen grundsätzlich Gegenstand der Enteignung sein können. Schon Layer hatte allerdings darauf hingewiesen[21]), daß nach dem Reichsgesetz über die Kriegsleistungen vom 13.6.1873 eine Enteignung von Pferden im Falle der Mobilmachung zulässig sei. M.E. kann sogar schon § 7 des 11. Titels des 1. Teils des ALR. herangezogen werden, nach dem es gestattet ist, daß bei Hungersnot Getreide enteignet werden kann.

Die Weimarer Verfassung, die in dieser Beziehung hätte klärend wirken können, hat es nicht getan. Sie befaßt sich mit dem Begriff der Enteignung überhaupt nicht, sondern regelt lediglich die Voraussetzungen der Enteignung, besser ausgedrückt die Zulässigkeit der Enteignung. Sie verwendet den Begriff Eigentum, ohne dabei zu erklären, ob sie den bürgerlich-rechtlichen Eigentumsbegriff des § 903 BGB meint, oder ob sie einen weiteren Eigentumsbegriff im Auge hat. Aus der Geschichte der Verfassung läßt sich wenig für die Auslegung des Begriffs Eigentum finden. Wollte sie bewußt an die früheren Verfassungen anknüpfen, dann ist wohl an eine enge Auslegung zu denken. Zu erklären wäre dieses aber nur dadurch, daß in der Zeit, als die Verfassungen entstanden, Objekte der Enteignung nur Grundstücke waren. Vielleicht hat auch der Verfassungsgesetzgeber angenommen, daß die Zeit, in der man bewegliches Eigentum, wie im Weltkrieg enteignen mußte, endgültig vorüber sei und daß man wieder zum alten klassischen Enteignungsrecht zurückkehren könne. Möge nun das

[20]) Otto Mayer, Verw.-Recht, Bd. 2, S. 1.

[21]) Layer, Prinzipien des Enteignungsrechts, 3. Bd. der staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen von Jellinek und Anschütz 1902,

eine oder das andere zutreffend sein, fest steht, daß mit Übernahme des Ausdrucks „Eigentum" des Bürgerlichen Rechts in das Staatsgrundgesetz keineswegs auch die Terminologie mit übernommen zu werden braucht. Man verwendet im Leben oft das Wort Eigentum, wenn man das Vermögen oder beliebige Vermögensrechte meint[22]). Es entsprach jedenfalls dem rechtspolitischen Ziel der Verfassung, wenn Martin Wolff in seiner berühmten Schrift: „Reichsverfassung und Eigentum" den Satz aufstellte, „man sei sich mit Recht darüber einig, daß nicht nur das Eigentum des bürgerlichen Rechts, sondern jedes private Vermögensrecht hiermit gewährleistet werden soll"[23]). Dieser weiten Auslegung schlossen sich bald viele namhafte Rechtslehrer an. Es lag im Zuge der Entwicklung, nach den Erfahrungen des Weltkriegs den Eigentumsbegriff möglichst weit aufzufassen. Aber nicht allein die Rechtslehre, sondern auch die Rechtsprechung des Reichsgerichts schloß sich dieser weiten Auslegung an. Noch im 107. Bande auf Seite 375 läßt das RG es dahingestellt, ob der Begriff der Enteignung im Sinne des Art. 153 der WRV dingliche wie persönliche Rechte fasse, aber schon im 109. Band S. 319 gibt das RG seinen früheren Standpunkt auf. Es meint, die Enteignung im Sinne des Art. 153 WRV umfasse nicht nur das Eigentum und die Rechtsverhältnisse am Grundstück, sondern alle subjektiven Privatrechte einschließlich der Forderungsrechte. Zur Begründung führt das RG aus, es sei kein innerer Grund dafür erkennbar, daß die Gesetzgebung der Gegenwart verfassungsmäßigen Schutz gegen Eingriffe in sonstige Rechte nicht gewähren wolle, die nach ihrem wirtschaftlichen Wert wie nach der Art des Eingriffs des Schutzes bedürftig sein könnten. In diesem Sinne stellt z.B. die Geltendmachung eine Zwangslizenz für ein Patent zu Gunsten des Reiches durch den Reichskanzler ebenfalls eine Enteignung dar (Patentgesetz i. d. Bekanntmachung vom 7.12.1932, § 5 Abs. 2). Die Beschränkung der Ausgestaltung des Enteignungsrechts in der Gesetzgebung der Länder auf die Regelung der Grundstücksverhältnisse beweist m.E. nichts dafür, daß die Verfassung von einem derart eingeengten Eigentumsbegriff ausgegangen wäre. In den folgenden Entscheidungen des RG kehrt stereotyp der Satz wieder, daß Eigentum im Sinne des Art. 173 der WRV alle subjektiven Rechte einschließlich der Forderungsrechte umfasse[24]). In späteren Entscheidungen erläutert das RG seine Ansicht, indem es in RG

---

[22]) So auch R. Stammler im Handbuch der Staatswissenschaft III, S. 721. Eigentum und Vermögensrecht.

[23]) M. Wolff, Reichsverfassung und Eigentum, S. 3, Anm. 2; Triepel, Goldbilanzen V.O., S. 16; Giese, Komm. zur Reichsverfassung, S. 315.

[24]) RG 114, S. 33; 118, S. 26; 128, S. 171; 129, S. 148; 139, S. 182.

121 S. 199 ausführt, daß Art. 153, Familienrechte, staatsbürgerliche Rechte und Beamtenrechte nicht betreffe.

Es ist klar, daß diese weite Auslegung durch das RG und die herrschende Lehre eine Anzahl namhafter Gelehrter zum Widerspruch veranlaßte. Koettgen[25]) geht von der Einheit der Rechtsordnung aus und kommt durch seine begriffsjuristische Auslegung zu dem Ergebnis, daß in Art. 153 kein anderer Eigentumsbegriff gemeint sein könne als der des BGB. Er meint, wenn die Verfassung auf einen ganz bestimmten Eigentumsbegriff zurückgreife, wenn sie den typischen terminus technicus des Zivilrechts verwende, so sei von dem öffentlichen Recht auf einen zivilistischen Begriff zurückgegriffen worden, der sich allein nach den maßgebenden Bestimmungen des Zivilrechts erkläre. Damit wurden, wie Koettgen ausdrücklichst betont, die Probleme des Art. 153 in erster Linie Auslegungsprobleme. Richtig ist auch Koettgens Urteil, daß sich alle den Art. 153 WRV betreffenden Untersuchungen durch ihre deutliche Zielsetzung auszeichnen, daß sie dessen weite Auslegung um des Ergebnisses willen befürworten. Mir scheint die Ansicht Koettgens vom begriffsjuristischen Standpunkt unangreifbar. Sie führt in der Praxis jedoch zu unbilligen Ergebnissen. Der Verfassungsgesetzgeber wollte m.E. das bewegliche und unbewegliche Eigentum, jedes Vermögensrecht, das für den Eigentümer einen wirtschaftlichen Wert darstellte, vor entschädigungsloser Enteignung schützen. Eine Beschränkung auf bewegliches und unbewegliches Eigentum ist deshalb m.E. zu eng. Auch Schelcher betont, daß nach der allgemeinen Fassung der Vorschrift des Art. 153 der Verfassung die Anwendung der Enteignung auf das bewegliche Vermögen nicht entgegen stehe[26]). Es soll nicht unerwähnt bleiben, daß hier zwei Methoden der Auslegung festzustellen sind.

1. Die begriffsjuristische Methode kommt zu dem Ergebnis, daß Eigentum em Sinne des Art. 153 der WRV nur Eigentum des BGB gemäß § 903 in Verbindung mit 90 BGB ist.
2. Die soziologische Auslegung verzichtet auf diese juristisch-logischen Erwägungen und setzt in Art. 153 Eigentum gleich Vermögen und kommt m.E. zu besseren und billigeren Ergebnissen.

Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, daß ein dringendes Bedürfnis bestand, den Schutz, der bisher gegenüber der Entziehung von Eigentum an Sachen gewährt wurde, auch auf andere Vermögensrechte auszudehnen. Denn die Bedürfnisse, aus Gründen des öffentlichen Wohles Sachen zu enteignen, sind so wech-

---

[25]) A. Koettgen: Grundprobleme des Wasserrechts, S. 79—82.

[26]) Schelcher: i. Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der WRV., S. 199.

selnd, daß sie einmal Grundeigentum, ein anderes Mal bewegliche Sachen, Geld oder sonstige Rechte zum Gegenstand haben können.

§ 4. Begriffsmerkmale der Enteignung.

Nachdem im vorhergehenden Paragraphen die Frage geprüft worden ist, was alles Gegenstand der Enteignung sein kann, gilt es jetzt, Begriffsmerkmale der Enteignung herauszustellen, bei deren Vorhandensein man erkennt, daß es sich im konkreten Fall um eine Enteignung handelt. Die praktisch wichtige Frage der Entschädigung hängt von der Entscheidung ab, was im Einzelfall Enteignung ist, wann sie vorliegt, wo ihre Grenzen zu ziehen sind. Darüber herrscht in der Theorie lebhafter Streit. Erschwert wird diese Abgrenzung des Enteignungsbegriffs dadurch, daß sich die Weimarer Verfassung mit dem Begriff der Enteignung überhaupt nicht befaßt[27]), sondern nur die davon streng zu unterscheidende Frage der Voraussetzung der Enteignung oder besser deren Zulässigkeit regelt. Die Reichsverfassung ließ also die Grundfrage offen, aus der sich die praktisch so wichtige Folge der Entschädigungspflicht bzw. des Fortfalls einer Entschädigung ergibt.

Seit mehr als 50 Jahren bemühen sich Rechtslehre und Rechtsprechung, die Begriffsmerkmale der Enteignung herauszuarbeiten. Und doch haben diese Bemühungen befriedigende Ergebnisse nicht erzielt. Denn glaubte man ein untrügliches Merkmal gefunden zu haben, dann warf die Gesetzgebung die gewonnenen Ergebnisse wieder alle über den Haufen.

a) Das Begriffsmerkmal Unternehmen.

Man glaubte ein Begriffsmerkmal der Enteignung gefunden zu haben, indem man die Lehre aufstellte, daß eine Enteignung nur dann vorliege, wenn der Eingriff für ein bestimmtes Unternehmen erfolge (Unternehmenstheorie). Diese Ansicht, die heute noch namentlich von Reiß vertreten wird[28]), wurzelt noch viel zu sehr in den Anfängen des Enteignungsrechts, wo tatsächlich Enteignungen nur für Unternehmen erfolgten. Das Unternehmen, die Unternehmung hat für die Entwicklungsstufe des Enteignungsbegriffs nur die Bedeutung einer überholten Entwicklungsstufe und kann für heutige Fragen nicht mehr benutzt werden[29]). Als man Enteignungen für Straßen, Eisenbahn und Kanalbau vornahm, war es freilich zutreffend, daß alle diese Enteignungen für gewisse Unternehmen erfolgten. Anfangs wurde sogar gefordert, daß das Unternehmen ein öffentliches sein mußte. Das RG hat in der Folgezeit

[27]) Poetzsch-Heffter: Handkomm. zur WRV., 3. Aufl., S. 483.
[28]) Reiß, Danziger Jur. Monatsschrift 5. (1926, S. 49 ff.).
[29]) Krückmann: Enteignung . . . ., S. 30.

keinen Anstoß daran genommen, daß das Enteignungsrecht auch privaten Unternehmen verliehen wurde. Wenn es sich auch um ein privates Unternehmen handelt, so ist doch die Erreichung des privaten Zwecks mittelbar auch für die Allgemeinheit von erheblicher Bedeutung und im Interesse des allgemeinen Wohls liegend.

In unzähligen VO. ist Privatunternehmen bis auf den jüngsten Tag das Enteignungsrecht verliehen worden. Jellinek lehnt in seinem Gutachten für den Deutschen Städtetag und in seinem Referat auf dem 36. Deutschen Juristentag die Unternehmenstheorie auch ab. Er meint: die Bindung der Enteignung an ein bestimmtes öffentliches Unternehmen, das dem allgemeinen Nutzen diene, sei eine Schutzbestimmung zu Gunsten des Eigentümers, aber kein wesentliches Merkmal der Enteignung[30]). Auch ein so anerkannter Gelehrter wie Krückmann lehnt die Unternehmenstheorie mit folgender Begründung ab: „Die Ursache, weshalb so viele Schriftsteller nach dem Muster des preuß. Enteignungsgesetzes § 1 immer noch an dem Erfordernis des Unternehmens festhalten, liegt darin, daß sich von ihrem Ausgangspunkt aus sonst kein einigermaßen sicheres Kennzeichen für das Wohl der Allgemeinheit gewinnen läßt. Man hilft sich mit der Betonung, daß es sich um ein konkretes Unternehmen handeln müsse, das den Einzeleingriff rechtfertige. Mit solchen gefährlichen und auch an sich unrichtigen Allgemeinheiten beweist man nichts. Insbesondere werden dadurch etwaige Konfiskationen nicht ausgeschaltet. Konfiskationen vollziehen sich in der Regel gerade als Einzeleingriff. Nur durch den besonderen Benutzungszweck der Enteignung wird der Willkür ein verläßlicher Riegel vorgeschoben"[31]). M.E. ist dieses die richtige Erkenntnis. Die enteignete Sache muß besser als seither benutzt werden. Zusammenfassend ist deshalb festzustellen,

1) daß die Enteignung weder zu Gunsten eines öffentlichen noch eines privaten Unternehmens zu erfolgen braucht.
2) Es braucht überhaupt kein Unternehmen vorzuliegen, sondern die entzogene Sache muß lediglich besser (d.h. zum allgemeinen Wohle) benutzt werden.

b) Das Begriffsmerkmal Übereignung.

Die Unzulänglichkeit der Unternehmenstheorie will eine Lehre dadurch überwinden, daß sie als Begriffsmerkmal der Enteignung fordert, daß durch den staatlichen Akt nicht nur Eigentum für ein Unternehmen entzogen werde, sondern gleichzeitig auf der anderen Seite zu Gunsten des Trägers des Enteignungsrechtes ein entsprechendes Recht neu begründet werde (sog. Übereignungs-

[30]) Jellinek: Gutachten, S. 299.
[31]) Krückmann: Enteignung . . . ., S. 32.

theorie). Fehle es an einer derartigen Entstehung eines Rechts auf Seiten des Trägers des Enteignungsrechts, so liege keine Enteignung vor[32]). Auch Martin Wolff vertritt die Ansicht, daß eine Enteignung nur vorliege, wenn zugleich mit der Entziehung privater Rechte auf der einen Seite für den durch sie Begünstigten auf der anderen Seite gleichartige Privatrechte erworben würden[33]). Enteignung ist nach dieser Ansicht Übereignung. Die gleiche Ansicht vertritt auch das schweizerische Bundesgericht. Es führt aus: Die Enteignung ist die Entziehung eines konkreten Rechts zum Zwecke der Übertragung an ein anderes Rechtssubjekt[34]). Auch Carl Schmitt vertrat 1929 die Ansicht, — ob er sie heute noch vertritt, konnte nicht festgestellt werden — daß bei der Enteignung auf das Begriffsmerkmal der gegenständlichen Überführung des bestimmten entzogenen Rechts aus dem Vermögen des Enteigneten in das Vermögen des Begünstigten nicht verzichtet werden könne[35]). Er glaubte die ungeheure Flut der entschädigungspflichtigen Eigentumsbeschränkungen, die Enteignungen darstellten, dadurch eindämmen zu können, daß er das Merkmal der Übereignung mit aller Entschiedenheit verlangt. In dieser Zeit traf die weiter oben aufgestellte Behauptung zu, daß das Individuum und seine Interessengruppe bei der Schwäche des damaligen Staates die Rechtsnormen unter Außerachtlassung der Interessen des gemeinsamen Wohles ausnutzte, um seine egoistischen Ziele zu verfolgen. So kam es, daß man jede kleine Einengung des Eigentums als Enteignung ansah.

Die Stellung des RG zur Frage der Übereignung ist keine einheitliche. In der Entscheidung im 109. Band, S. 310, besonders 317/318 vertritt das RG die Ansicht, daß die Entziehung einer Kohlenrente nach anhaltischer Berggesetzgebung eine Enteignung darstelle. Es hält für den Begriff der Enteignung eine Überführung für begriffswesentlich. Ähnlich argumentiert das RG im 110. Band S. 346/47. Aber schon in der Entscheidung im 111. Band S. 328 über die Verfassungsmäßigkeit der Aufwertungsgesetze läßt das RG es dahingestellt, ob zum Begriff der Enteignung im Sinne des Art. 153 der WRV eine Überführung des entzogenen Rechts in das Vermögen eines anderen Rechtssubjektes erforderlich sei. Jedenfalls scheint das RG an der Übereignung nicht mehr festhalten zu wollen. Eine feste Stellungnahme ist aus dem angezogenen Urteil nicht zu entnehmen. In der Entscheidung im 116. Bande S. 268 gibt das RG. nun vollends seine frühere Ansicht auf. Die Entscheidung behandelt die Frage, ob die Eintragung eines Grund-

[32]) Fleiner: Institutionen, S. 292.
[33]) Martin Wolff: Reichsverfassung und Eigentum, S. 24/25.
[34]) Entscheidung des schweiz. Bundesgerichts, Bd. 37, S. 517.
[35]) C. Schmitt, J.W. 1929, S. 496.

stückes gemäß § 5 des Hamburgischen Denkmal- und Naturschutzgesetzes vom 6.12.1920 eine Enteignung darstelle. Die veränderte Ansicht des RG geht dahin, daß eine Enteignung im Sinne der vorgenannten Vorschrift schon dann zu erkennen sei, wenn das Recht des Eigentümers mit seiner Sache gemäß § 903 BGB nach Belieben zu verfahren zu Gunsten eines Dritten beeinträchtigt werde. Hier stellt das RG es nur auf das Moment des Eingriffs ab und gibt damit die Übereignungstheorie auf. Denn in der Tat kann wirklich im vorliegenden Fall von einer Übereignung nicht mehr gesprochen werden. Ob im vorliegenden Fall überhaupt eine Eigentumsbeschränkung vorliegt, die eine Enteignung bedeutet und deshalb entschädigungspflichtig ist, ist in diesem Zusammenhang nicht zu entscheiden. In einem späteren Paragraphen wird hierauf einzugehen sein. Aber es soll schon jetzt erwähnt werden, daß nach heutiger Auffassung das Eigentum gleichermaßen gesamtvölkischen wie auch engeren Pflichtbindungen, Verantwortungen und Aufgabenstellungen unterliegt und durch diese in erster Linie gesamtvölkischen Verantwortungen erst seinen Sinn erhält. Wieacker[36]) nennt die Verwirklichung dieser Verantwortungen und Bindungen in der Person des Eigentümers, die keine Eigentumsbeschränkungen oder -entziehungen bedeuten, Eigentumsgestaltungen, solange der Eigentümer seine Sache behält und sein Aufgabenkreis nicht erschüttert oder aufgehoben wird[37]).

M.E. ist die Übereignung als Begriffsmerkmal nicht mehr verwendungsfähig. Es werden nach richtiger Ansicht keine Rechte übertragen. Der Rechtserwerb bei der Enteignung ist kein derivativer, sondern ein originärer. Aus diesem originären Rechtserwerb folgt, daß die im Wege der Enteignung begründeten Rechte mit den aufgehobenen inhaltlich durchaus nicht gleich zu sein brauchen. Der Vorgang der Übereignung braucht nicht notwendig vorzuliegen. Dieser kann auch in anderen Tatsächlichkeiten wie Vermögenseinbußen oder -zerstörungen von Sachen bestehen. Zudem wird die Lehre der Übereignung dem Wortbegriff E n t eignung oder E x propriation nicht gerecht. Beide Bezeichnungen besagen weiter nichts als Wegnahme, aus dem Eigentum setzen, von einer Neubegründung enthalten beide Worte keine Anhaltspunkte. Krückmann[37]) nennt m.E. in richtiger Erkenntnis die Enteignung eine Aufhebung von Privateigentum und anderer Vermögensrechte, die dem öffentlichen Unternehmen im Sinne einer besseren Benutzungsmöglichkeit (nicht der Unternehmungstheorie, d.V.) entgegenstehen. Auch Schelcher[38]) vertritt die Ansicht, daß die Übertragung des Rechts auf den Unternehmer die W i r k u n g der

[36]) Wieacker: Eigentum und Enteignung, S. 60.
[37]) Krückmann: JW. 1928, S. 646.
[38]) Schelcher: i. Fischers Zeitschrift, Bd. 60, S. 172, 184.

Enteignung, nicht deren Begriffsmerkmal sei. Wenn die Weimarer Verfassung den Einzelnen vor Enteignungen schützen will, geht es nicht an, aus der Enteignung den engeren Begriff der Übereignung auszusondern und ihr gegenüber Schutz zu gewähren[39]).

Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, daß das Merkmal der Überführung kein brauchbares Begriffsmerkmal der Enteignung mehr darstellt. Enteignung bedeutet Entziehung, darum hat in rechter Erkenntnis M. Wolff, der zuerst die Übereignung mit aller Entschiedenheit forderte, seine frühere Ansicht aufgegeben und lehrt heute Enteignung sei Zwangsentziehung des Eigentums u.a. privater Vermögensrechte[40]). Zu der gleichen Ansicht kommt Anschütz in der letzten Auflage seines Kommentars. Er meint, daß eine Enteignung eines Rechts nur dann vorliege, ohne daß eine Übertragung desselben stattzufinden brauche, wenn der Eingriff sich als Einzeleingriff darstelle, nicht alle im Geltungsbereich des Gesetzes befindlichen Grundstücke oder Rechte treffe, ihnen ein besonderes Opfer zu Gunsten der Allgemeinheit auferlege[41]). Zur Enteignung gehört, um mit Krückmann zu argumentieren, nur ein zivilrechtlicher Substanzverlust[42]). Aus oben angeführten Gründen ist deshalb das Begriffsmerkmal der Übereignung, das wohl für die Anfangszeit der Übereignung zutraf, heute wohl überholt und unbrauchbar geworden.

c) **Das Begriffsmerkmal Verwaltungsakt.**

Bis zum Weltkrieg war die Enteignung stets ein Eingriff, der von der Verwaltung ausging. Es ist daher, da das Institut der Enteignung sich in erster Linie als Eingriff der Verwaltung darstellt, verständlich, wenn die gesamte Literatur sich nur mit der Enteignung befaßt, die von der Verwaltung ausgeht. Etwas anderes kannte bis zum Weltkrieg die Praxis nicht, und sie bildet ja schließlich das Material, an der die Wissenschaft ihre Untersuchungen vornimmt. Es wäre bei der Sachlage als praktisch belanglose geistige Spielerei betrachtet worden, schon damals einen Enteignungsschutz auszubilden, der sich gegen den Gesetzgeber richtete[43]). Um vor den willkürlichen Eingriffen der Verwaltung gesichert zu sein, hatte man in Art. 153 WRV die Eigentumsgarantie aufgestellt. Denn das Individuum war in der Demokratie durch die Abgeordneten selbst an der Schaffung der Gesetze beteiligt. Es sorgte schon dafür, daß es sich durch ein von ihm geschaffenes Gesetz nicht selbst enteignete. Eine Sicherung schien also nur der

---

[39]) So W. Jellinek: Gutachten, S. 8.
[40]) M. Wolff: Sachenrecht (Lehrbuch), 9. Aufl. 1932, S. 196.
[41]) Anschütz: Komm. zur Reichsverfassung, 14. Aufl., S. 713.
[42]) Krückmann: Enteignung, S. 12.

Verwaltung gegenüber erforderlich. Aus diesen Überlegungen glaubte man als Begriffsmerkmal für die Enteignung das Merkmal des Eingriffs durch Verwaltungsakt feststellen zu können (Verwaltungsaktstheorie). Aber gerade die Kriegsgesetzgebung hatte gezeigt, daß nicht allein die Verwaltung, sondern auch der Gesetzgeber selbst Enteigner sein kann. So ist denn auch bald Rechtslehre[44]) und Rechtsprechung zu der Einsicht gelangt, daß sowohl durch Verwaltungsakt wie durch Gesetz unmittelbar enteignet werden kann. In der Entscheidung des RG im 109. Bd. S. 318 führt dieses Gericht aus, daß eine Enteignung sowohl durch Verwaltungsakt wie auch unmittelbar durch Gesetz geschehen könne. Eine Begründung dafür bleibt das RG in dieser Entscheidung freilich schuldig. Dies holt es jedoch mit Hinweis auf M. Wolff nach[45]), indem es ausführt (RG 111, S. 130): die ganz allgemeine Fassung des Art. 153 Abs. 2 gibt keinen Anhalt für eine derartige Begrenzung ihres Inhalts, die zudem ihrer Umgehung Tür und Tor öffnen würde. Zu einer umfassenden Begründung ist das RG niemals gekommen. Im Ergebnis ist m.E. die Ansicht des RG. richtig. M. Wolff[45]) hat als erster darauf hingewiesen, daß der von der WRV vorausgesetzte Begriff der Enteignung ein anderer sei als der in der Theorie und Praxis des älteren Rechts entwickelte. Die Vorkriegsverfassungen haben es in der Normierung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Enteignung auf einen Schutz des Einzelnen gegen administrative Willkür abgezielt, während der Schutz der Verfassung weiter greifen wollte und das Eigentum gegen den konfiskationslüsternen Landesgesetzgeber habe schützen wollen. Die Gegründung bleibt auch M. Wolff schuldig. Dieses Versäumnis holt Koettgen nach. Er meint, daß der Eigentumsgarantie des Art. 153 die Bedeutung zukomme, das Eigentum des Bürgers gegen Eingriffe des Staates zu schützen. Diesem Zweck könne die Garantie konsequenter Weise nur dadurch gerecht werden, daß sich die Enteignungsbestimmungen ebenso gut gegen die Gesetzgebung wie gegen die Verwaltung richtete[46]). Die reine Gewaltenteilungslehre im Montesquieu'schen Sinne ist im modernen Staat nicht mehr eindeutig durchgeführt. Deshalb hat auch die deutsche Rechtslehre erkannt, daß die Gesetzgebung und Verwaltung derart miteinander verknüpft sein können, daß ein und derselbe Akt materielles Gesetz und Verwaltungsakt in Form des formellen Gesetzes zugleich sein kann[47]). Ja, es kann so weit gehen, daß die

[43]) Koettgen: Grundprobleme, S. 85.

[44]) Otto Mayer, Deutsches Verw.-Recht II, S. 23.; Giese, Komm. z. RV., 8. Aufl. Art. 153, Anm. 3; Jellinek: Gutachten ..., S. 301; Schelcher: Archiv des öffentl. Rechts, NF. Bd. 18.

[45]) M. Wolff: Reichsverfassung und Eigentum, S. 21 ff.

[46]) W. Jellinek: Verwaltungsrecht, S. 395.

[47]) Gg. Jellinek: Gesetz und Verordnung, S. 243.

Gesetze (die Gesetzesform der Vf.) dazu mißbraucht werden, Verwaltungsakte durchzuführen, die sich in den Rahmen des modernen Rechtsstaates nicht einfügen[48]). Es kommt m.E., worauf Krückmann immer wieder hinweist, darauf an, daß eine echte Enteignung vorliegt, ob sie durch Verwaltungsakt oder Gesetz geschieht, spielt erst die 2. Rolle. Warum soll der gesetzlichen Form verboten sein, was dem Verwaltungsakt erlaubt ist? So muß denn auch W. Jellinek bekennen, daß Enteignungsgesetze für den Einzelfall zwar wenig rechtsstaatlich sind, aber keineswegs durch die WRV, die den Montesquieu'schen Gedanken nicht zum Verfassungsgrundsatz erhoben hat, verboten sind[49]). Die Bestimmung, daß Enteignungen nur auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden können, bedeutet nicht, daß hinter der Enteignung ein allgemeines Gesetz stehen müsse. Die gesetzliche Grundlage kann auch ein Einzelgesetz sein. In der heutigen Zeit der Einheit der Staatsgewalt, in der die Montesquieu'schen Gedanken überwunden sind, hat dieses Begriffsmerkmal vollends seinen Sinn verloren. Es bleibt der Staatsführung vorbehalten, welche Form sie für die Enteignung — Verwaltungsakt oder Gesetz — wählen will, um ihren Willen durchzusetzen. Voraussetzung ist jedoch, daß sie die später zu besprechenden Voraussetzungen der Enteignung einhält. Nach heute herrschender Ansicht kann deshalb

1) ein Individualgesetz,
2) ein Gesetz, das eine Kategorie von Tatbeständen bezeichnet, bei denen eine Enteignung zu erfolgen hat (Spezialgesetz, in Kriegsfällen üblich, so die VO des Bundesrats von 1915),
3) ein allgemeines Enteignungsgesetz (wie z.B. das preuß. Enteignungsgesetz von 1874)

enteignen.

Jede Enteignung muß auf einer abstrakten, d.h. nicht auf die Person bezogenen Norm beruhen. Nur so wird der Willkür ein Riegel vorgeschoben. Tatsächlich ist auch stets bisher in diesem Sinne verfahren worden.

Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, daß die seitherigen Begriffsmerkmale der Enteignung: Unternehmen, Übereignung und Verwaltungsakt unbrauchbar geworden sind. Damit soll natürlich keineswegs gesagt sein, daß sie in Zukunft nicht wertvolle Hilfsmittel bilden können. Das m.E. einzig verwendbare Begriffsmerkmal für die Enteignung ist ein Entzug von Rechten irgendwelcher Art zum Zwecke der besseren Benutzungsmöglichkeit. Damit sind freilich alle festen Anhaltspunkte für Lehre und Rechtsprechung aufgegeben. Was nützt

---

[48]) Krückmann: Enteignung, S. 5.
[49]) W. Jellinek: Verwaltungsrecht, S. 395.

es aber, daß die Lehre an Begriffen festhält, die die Praxis überwunden hat?

§ 5. Entschädigungspflichtige und nichtentschädigungspflichtige Eingriffe, ihre Abgrenzung.

a) Vorbemerkung:

Eine totale Entziehung eines Rechts durch Enteignung ist oft nicht erforderlich und angebracht. Nachdem nun, wie im letzten Paragraphen dargelegt wurde, alle seitherigen Begriffsmerkmale aufgegeben werden mußten, taucht die unendlich schwierige Frage auf, Abgrenzungen zu finden, die das Problem klären, wann ein Eingriff vorliegt, der sich noch als zu duldende Eigentumsbeschränkung darstellt, und wann die Einschränkung derart stark ist, daß sie einer Enteignung gleichkommt.

Wird kraft staatlichen Hoheitsaktes in die bürgerliche Rechtssphäre eingegriffen, so geschieht dies grundsätzlich im Interesse der Allgemeinheit. Es entspricht den für den Rechtsstaat unabweislichen Grundsätzen von Recht und Billigkeit, daß der so im Interesse der Allgemeinheit verursachte Schaden nicht dem zu seiner Abwendung unbefugten Einzelnen, sondern der Allgemeinheit zur Last fällt[50]). Dieser große Gedanke ist bereits im § 75 der Einleitung zum ALR zum Ausdruck gekommen. Daß jedes private Eigentum öffentlich-rechtlichen Beschränkungen unterworfen ist, ist unbestritten. Art. 153 der WRV behandelt in seinem Abs. 1 und 3 solche Gesetze, die lediglich den Inhalt und die Schranken des Eigentums bezeichnen. Sie verpflichten natürlich zu keiner Entschädigung. Hier sind die Eingriffe zu behandeln, die darüber hinaus gehen, den Inhalt und die Schranken des Eigentums zu beschreiben. Die Problemstellung ist deshalb: liegt eine entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkung vor, da der Eingriff enteignungsähnlichen Charakter hat, oder liegt eine nichtentschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkung vor, da das Gesetz Inhalt und Schranken des Eigentums regelt und deshalb keine Enteignung gegeben ist?

b) Abgrenzungsversuch nach dem Kreis der Betroffenen.

Eine Abgrenzung, wann ein Eingriff eine Enteignung darstellt und damit entschädigungspflichtig ist, will eine Lehre in Folgendem gefunden haben. Nur d e r Eingriff, der den Charakter eines E i n z e l e i n g r i f f s hat, indem er bestimmte Personen mit besonderen Opfern zugunsten der Allgemeinheit belastet, soll eine Enteignung im Sinne des Art. 153 Abs. 2 sein und somit zur Entschädigung wegen Enteignung verpflichten (Einzeleingriffstheorie).

Diejenigen Gesetze also, die ganz allgemein für alle Eigen-

tümer gleichmäßig in das Eigentumsrecht eingreifen, sind nach dieser Ansicht Inhaltsbegrenzungen und Eigentumsschranken.

Ihren geschichtlichen Ausgangspunkt hat diese Lehre in dem Gedanken der Entschädigungen für besondere Aufopferungen, wie er in § 75 der Einl. zum ALR niedergelegt ist. Zuerst war es der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, der in seiner Entscheidung zur preußischen Notverordnung vom 10.10.1927 über den erweiterten Staatsvorbehalt zur Aufsuchung und Gewinnung von Steinkohle und Erdöl diese Ansicht vertrat (RG 124 Anh. S. 19 ff). Auf S. 33 dieser Entscheidung führt der Staatsgerichtshof aus: Die Enteignung muß sich als Einzeleingriff darstellen, der nicht alle im Geltungsgebiet des Gesetzes befindlichen Grundstücke oder Rechte gleichmäßig, sondern nur einzelne von ihnen oder einen eng begrenzten Kreis von einzelnen Grundstücken oder Rechten trifft, ihnen ein besonderes Opfer zu Gunsten der Allgemeinheit auferlegt (vgl. § 75 Einl. z. ALR). Dieselbe Argumentation wiederholt das RG in der Entscheidung über das Geschlechtskrankheitengesetz, vom 18.2.27, das den Heilkundigen verbietet, die dort aufgezählten Krankheiten zu behandeln. Die berühmte Fluchtlinienentscheidung[51]) zitiert ebenfalls die Entscheidung des Staatsgerichtshofes und ist deshalb wohl auf dem Boden der Einzeleingriffstheorie stehend zu betrachten. In der zweiten Fluchtlinienentscheidung des RG (RG 132 S. 74) und in den ihr folgenden[52]) steht das RG ganz eindeutig auf dem Boden dieser Theorie. Es erklärt die Fluchtlinienfestsetzung durch die Gemeinden für Eigentumsbeschränkungen, die Enteignungen darstellen. Diese berühmte Entscheidung hätte fast in der Tat den gesamten Städtebau lahmgelegt. Es bedurfte einer Notverordnung des Reichspräsidenten vom 5.7.31 betreffend Enteignungen auf dem Gebiet des Städtebaues, die die Fluchtlinienfestsetzung dahin auslegte, daß sie keine Enteignung darstelle und eine Entschädigung nicht zu leisten sei.

Welche Bedeutung dieser Frage zukommt, ist auch daraus zu erkennen, daß der ganze Fragenkomplex zum Gegenstand von Verhandlungen des 36. Deutschen Juristentages gemacht wurde[53]). Wittmayer erkannte mit Recht, als man den Fragenkomplex gesetzlich neu regeln wollte, daß die Gesetzgebung hier gut machen sollte, was eine angeblich undisziplinierte Rechtspflege zerbrach[54]). Aber auch Wittmayer fühlte, daß die bedeutende Erweiterung des Enteignungsbegriffs doch nicht schlechtweg als verfehlt und als

---

[50]) Anschütz:, Komm. z. WRV. Art. 130, Anm. 9.
[51]) RG.
[52]) RG. 133, 125; 135, 308; 136, 124; 137, 167.
[53]) Verhandlungen des 36. Deutschen Juristentages 1930.
[54]) Das. S. 398.

bloße Entartung abgetan werden könne. Er bedauert nicht die Auflösung des klassischen Enteignungsbegriffs[55]) und hält die sogenannte klassische Enteignung nur für einen ersten unzulänglichen Ausdruck des Grundgedankens aus § 75 Einl. ALR[56]). Die rechtspolitische weltanschauliche Seite betont Hensel. Er geht davon aus, daß das RG nicht von festen Begriffen „Eigentum und Eigentumsbeschränkung" ausgehen konnte, sondern daß es dieses selbst erst formen mußte, um mit ihnen arbeiten zu können, daß hier eine Entscheidung des noch nicht Entschiedene'n vorliege. Hier liegt großstädtische Grundstückspolitik mit liberalem Eigentum im Kampf, das Schlagwort des 20. Jahrhunderts „Planung" gerate mit dem Wort „Freiheit" des 19. Jahrhunderts in Konflikt[57]). Zweifellos ist die Beurteilung Hensels von diesem höheren Gesichtspunkt aus richtig gesehen. Hier kämpften in der Tat zwei Welten miteinander, die liberal-individualistische mit der sozialistisch-kollektivistischen. Wie heute zu dieser Auseinandersetzung Stellung zu nehmen ist, wird später besprochen werden. Es muß der Einzeleingriffstheorie zugestanden werden, daß sie meist zu recht brauchbaren Ergebnissen führte. Dafür, daß man jede Eigentumsbeschränkung als Enteignung auffaßte, kann man das RG und die Vertreter dieser Theorie nicht verantwortlich machen. So muß denn auch W. Jellinek zugeben, daß diese Theorie viel Überzeugendes für sich habe, aber nicht der Wahrheit letzter Schluß sei[58]). Er versucht an Beispielen die Unzulänglichkeit der Einzeleingriffstheorie zu beweisen. Erginge ein Landesgesetz, das die Beschlagnahme aller in privater Hand befindlichen Meistergeigen zu Gunsten des Staates anordne, wie würde die Ansicht des RG in diesem Falle zu brauchbaren Ergebnissen gelangen? Wenn dem Beispiel Jellineks allgemein vorgehalten wird, daß es sich bei den Meistergeigen um Seltenheitsgüter handle, der Kreis der Betroffenen deshalb nur einen eng begrenzten Personenkreis darstelle, so ist dieser Ansicht zu widersprechen. Wo soll hier die Grenze sein? Wonach wird der Kreis der Betroffenen bestimmt? M.E. liegt hierin die Angreifbarkeit der Theorie. Aber ist es nicht immer so, daß eine Theorie dann ins Wanken gerät, wenn ein auf die Spitze getriebener theoretischer Fall ausgeklügelt wird? Es wird in diesen Grenzfällen immer Lücken geben, die die Lehre nicht restlos zu klären vermag. Der Ausgangspunkt der Ansicht des RG ist m.E. richtig und auch heute noch verwendbar. Denn auch nach heutiger Auffassung stellt die Enteignung für den Betroffenen ein Sonderopfer dar. Über den Rahmen und das Maß des

---

[55]) s. § 4 a.
[56]) Verhldg., S. 407.
[57]) das., S. 419 ff.
[58]) W. Jellinek: Gutachten, S. 302.

heute von jedem zu bringenden Opfers verlangt der Staat Außergewöhnliches von dem einzelnen Volksgenossen. Es entspricht auch durchaus heutiger Ansicht der Gerechtigkeit und den Anschauungen über die Volksgemeinschaft, daß der Einzelne für sein Sonderopfer entschädigt wird. Deshalb ist m.E. die Ansicht von Wieacker falsch[59]) — sie geht jedenfalls an praktischen Überlegungen gänzlich vorbei — da er meint, daß diese Theorie nur Sinn im Obrigkeitsstaat habe, der dem einzelnen Bürger von Außen Sonderopfer auferlege. Diese Stellung des Einzelnen zum Staat, und im Staat, die Wieacker in seinem Urteil zu Grunde legt, war seit dem ALR längst überwunden.

c) Abgrenzungsversuch nach dem Maß des Eingriffs.

W. Jellinek[60]) versucht durch Aufstellung einer neuen Theorie die Klippen und Schwächen der Einzeleingriffstheorie zu umgehen (Schutzwürdigkeitstheorie). Ausgangspunkt ist für ihn die Tatsache, daß das Eigentum eine gewisse Schwäche gegenüber dem Gesetz habe, daß nicht alle kodifikatorischen Eingriffe in das Eigentum als Enteignung empfunden würden. Geschichte, allgemeine Anschauungen, Sprachgebrauch und Andeutungen der Gesetze ermöglichen die Abgrenzung des Schutzwürdigen von dem Schutzunwürdigen. Von diesen Überlegungen aus gewinnt Jellinek den Ausgangspunkt seiner Lehre. Zur Erklärung seiner Lehre bringt er das bekannte Beispiel mit der Skala: Die Zahl 100 bedeute, daß das Eigentum unbelastet sei, die Zahl 0, daß das Eigentum aufhöre, Eigentum zu sein (nuda proprietas). Er nimmt nun an, daß bei der Zahl 40 die Grenze zwischen Eigentumsbeschränkung nach Abs. 1 Art. 153 der WRV und Enteignung nach Abs. 2 Art. 153 liege. Von 100 bis 40 könne der Gesetzgeber, ohne entschädigungspflichtig zu sein, in das Eigentum eingreifen. Die restlichen 40 Grade seien gegenüber dem Gesetz schutzwürdig. Jellinek kombiniert dann diese Theorie mit der Einzeleingriffstheorie, indem er ausführt, nicht allein auf die Intensität des Eingriffs kommt es an, denn geteilter Schmerz ist halber Schmerz, es sei daher wesentlich, ob die Beschränkung einen einzelnen oder eine unbestimmte Vielheit von Personen treffe. Wittmayer[61]) meint zu der Jellinek'schen Lösung, sie sei eine Art „Grenznutzentheorie", die jeden Eingriff in das Eigentum oder sonst ein geldwertes Recht, das den Beteiligten unbillig belaste, als Enteignung anerkennen will.

Namhaften Beifall hat die Jellinek'sche Lehre in Theorie und Praxis nicht gefunden. Nach dem Erscheinen von Jellineks Ab-

[59]) Wieacker: Eigentum und Enteignung, S. 47.
[60]) Walter Jellinek: Gutachten, S. 302.
[61]) Wittmayer: Verhandlungen, S. 405.

handlung: „Entschädigung für baurechtliche Eigentumsbeschränkungen"[62]), in der die Schutzwürdigkeitstheorie entwickelt ist, hatte das RG Gelegenheit zu der neuen Lehre Stellung zu nehmen. Es meint (RG 132 S. 69 ff.): „Nach Prüfung der im Schrifttum (d. i. Jellineks Schrift) erhobenen Einwände, sieht sich das RG nicht veranlaßt, seinen Standpunkt zu ändern". Man wirft der Jellinek'schen Schutzwürdigkeitstheorie vor, daß sie zu unbestimmt sei und folglich dem Richter einen zu großen Ermessensspielraum lasse. M.E. ist die Schutzwürdigkeitstheorie aus folgenden Überlegungen als brauchbar und richtig anzusehen:

1) Die Frage, wo die Grenze zwischen Eigentumsbeschränkung, die eine Enteignung darstellt und deshalb entschädigungspflichtig ist, und Eigentumsbeschränkung, die nicht entschädigungspflichtig ist, liegt, ist Anschauungssache und hängt von der jeweiligen Ansicht über das Eigentum und die Stellung des einzelnen zum Staat ab. Ihre Beurteilung ist daher stets Ermessensfrage.
2) Sie ist nicht starr und unbeweglich. Ändert sich die Ansicht über die Stellung des Eigentums, so vermag sie unter veränderten Anschauungen auch zu brauchbaren Ergebnissen zu führen. Schließlich läßt sie den Richter diese Frage, die stets Ermessensfrage ist und bleibt, entscheiden.
3) Richtig sieht sie auch, daß eine objektive Grenzziehung zwischen Enteignung und entschädigungspflichtiger Eigentumsbeschränkung wohl nie möglich sein wird. Daß also eine allgemein gehaltene Formel geschaffen werden muß, die dem Richter den nötigen Spielraum läßt.

Jellinek[64]) glaubt die Richtigkeit seiner Lehre durch neue Gesetze und Entscheidungen gerechtfertigt. Er zitiert das Gesetz über die Beschränkung der Nachbarrechte, indem er ausführt: das Gesetz beschränkt alle nachbarrechtlichen Ansprüche gegenüber einem Betrieb, der wegen seiner Bedeutung für die Volksertüchtigung vom Reichsminister des Innern genehmigt worden ist, z.B. gegenüber einer Rennbahn, einem Schießplatz. Über die Entschädigung bestimmt sein § 2 vorbildlich; sind die Nachteile, die dem Eigentümer oder Besitzer erwachsen, so erheblich, daß sie ihm trotz Rücksicht, die der einzelne auf das Gemeinwohl zu nehmen hat, ohne Entschädigung nicht zugemutet werden können, so kann die Auflage (Genehmigung) dahingehen, daß eine Entschädigung zu gewähren ist. — Zugleich eine mustergültige Ausführungsbestimmung zu dem Grundsatz: „Gemeinnutz vor Eigennutz". — Trotz

---

[62]) W. Jellinek: Entschädigung für baurechtliche Eigentumsbeschränkungen, Berlin 1929.
[63]) Verwaltungsarchiv, Bd. 35, S. 416.
[64]) W. Jellinek: Verw.-Recht, Nachtrag 1934, S. 22.

Einzelakt liegt also bei Zumutbarkeit des Nachteils keine Enteignung vor[65]). In der Tat regelt sich in diesem Falle die Frage der enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung und der zu zahlenden Entschädigung nach der Schutzwürdigkeit oder, wie das Gesetz sich ausdrückt, nach der Zumutbarkeit. Daß die Schutzwürdigkeitstheorie deshalb noch heute brauchbar ist, wird später noch behandelt werden, wenn die nationalsozialistischen das Eigentum beschränkenden Gesetze untersucht werden.

d) Abgrenzungsversuch Schelchers (Der Eingriff in die Substanz soll wesentlich sein).

Eine gewisse Ähnlichkeit mit der Lehre Jellineks hat die von Schelcher aufgestellte. Sie soll der Vollständigkeit halber auch hier erwähnt werden. Im Archiv des öffentlichen Rechts faßt Schelcher seine Lehre zusammen:[66])

1) Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen nach Art. 153 Abs. 2 Satz 2 der WRV liegen vor, wenn durch ein allgemeines Gesetz oder durch einen gebundenen Verwaltungsakt in der Ausführung eines solchen Gesetzes allen in gleicher Rechtslage befindlichen Eigentümern innerhalb seines Geltungsbereichs bestimmte Schranken in der Ausführung ihrer Rechte gesetzt oder bestimmte Duldungspflichten oder Unterlassungspflichten auferlegt werden. Dagegen liegt:
2) Enteignung nach Art. 153 Abs. 2 der WRV vor, wenn
   a) durch ein allgemeines Gesetz Eigentum völlig entzogen oder dessen Gegenstand in seiner Substanz vermindert wird,
   b) durch ein gegen bestimmte Einzelpersonen oder einen örtlich oder sachlich begrenzten Kreis von Personen gerichtetes Gesetz oder einen Einzelakt der Verwaltung auf Grund eines Gesetzes, die aus dem Eigentum fließenden Rechte zu Gunsten der Allgemeinheit beschränkt werden.

Für Schelcher ist also demnach maßgebend, daß die enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung, denn nur mit dieser haben wir es in diesem Zusammenhang zu tun, die Substanz des Rechtes vermindern muß. Die Lehre Schelchers ist m.E. nichts anderes als die Schutzwürdigkeitstheorie mit anderen Ausdrücken. Auch sie stellt es auf die Intensität des Eingriffs ab und beurteilt danach die Frage der entschädigungspflichtigen oder nicht entschädigungspflichtigen Eigentumsbeschränkung.

---

[65]) So auch LG Danzig: in Danziger Jur. Monatsschrift 12, 1933, S. 75.
[66]) Schelcher: Archiv des öffentl. Rechts, NF, Bd. 18, S. 350.

§ 6. Gesetzliche Eigentumsbeschränkungen.

Im Gegensatz zur Enteignung stehen die allgemeinen gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen. Sie sind gerade beim Grundeigentum besonders zahlreich und auffallend. An den Grundstükken kann von vornherein die private Sachherrschaft nicht den Inhalt einer die Sachkörper völlig durchdringenden Macht haben, denn die Grundstücke bilden zugleich den vaterländischen Boden, der das Gebiet des Staatskörpers und dessen Gliederbau trägt[67]). Beim Grundeigentum macht sich die sogen. Sozialgebundenheit besonders bemerkbar. Es braucht nur an das Reichserbhofgesetz erinnert zu werden. Die gesetzliche Eigentumsbeschränkung ist nicht wie die Enteignung ein Eingriff in das Privateigentum, sondern lediglich eine Berufung auf die bestehenden Schranken des Rechts. Die gesetzlichen, zum größten Teil nicht dem privaten, sondern dem öffentlichen Recht angehörigen Eigentumsbeschränkungen gehören im Sinne des Art. 153 Abs. 1 Satz 2 zu dem Inhalt und der Abgrenzung des Eigentums. Denn § 903 BGB bestimmt, daß der Eigentümer mit seiner Sache nur soweit nach Belieben verfahren kann als das Gesetz es bestimmt. Die Inhaltsbefugnisse fließen somit nicht aus dem Eigentum, sondern das Gesetz bestimmt sie. Zwar ist der Eigentümer grundsätzlich in seiner Sachherrschaft unbeschränkt, doch werden seine Herrschaftsbefugnisse von vornherein dadurch begrenzt, daß ihm Beschränkungen auferlegt sind, die einen Teil der Eigentumsordnung darstellen und die die „immanenten" Grenzen des Eigentums bilden. Das Recht des Eigentümers besteht also an sich nur in dem Rahmen, der durch die mannigfaltigen gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen gesteckt ist. Die Änderung dieses Rahmens, der gerade durch die nationalsozialistische Revolution besonders anschaulich und wesentlich erfolgt ist, stellt keine enteignenden Eingriffe in das Eigentum dar, sondern ist nur eine Schrankenziehung. Wie weit diese Schrankenziehung gehen darf, ist freilich bestritten. Im vorhergehenden Paragraphen sind diese Abgrenzungsversuche aufgezeigt worden. Die Neuregelung des Eigentumsinhalts durch die nationalsozialistischen Gesetze wird später behandelt werden. Es würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, die gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen näher zu behandeln.

§ 7. Voraussetzungen der Enteignung.

Von den bisher behandelten Begriffsmerkmalen der Enteignung und den Abgrenzungen entschädigungs- und nicht entschädi-

[67]) O. v. Gierke, Deutsches Privatrecht, Anm. 3, S. 346.

gungspflichtiger Eingriffe sind streng zu unterscheiden die Voraussetzungen der Enteignung. Nur beim Vorliegen folgender 3 Voraussetzungen soll eine Enteignung vorgenommen werden, wenn sie

1) zum Wohle der Allgemeinheit,
2) auf gesetzlicher Grundlage und
3) gegen Entschädigung

geschieht.

1) Zum Wohle der Allgemeinheit.

Steht das Eigentum des einzelnen Volksgenossen mit den Interessen des Wohles der Allgemeinheit im Widerspruch, dann muß das Eigentum des einzelnen den Interessen des gemeinen Wohles weichen. Denn sonst würde dem Staat die Erfüllung seiner ureigensten Aufgabe, nämlich die Erfüllung des Wohles aller unmöglich gemacht. Darum ist, worauf schon Triepel mit allem Nachdruck hingewiesen hat, das Wohl der Allgemeinheit die wichtigste Voraussetzung der Enteignung überhaupt[68]). Das RG stellte anfänglich sehr strenge Anforderungen an das Vorliegen des Wohles der Allgemeinheit. Noch in RG 103 S. 200 bei der Frage, ob die Entziehung einer Kohlenrente eine Enteignung darstelle, hält es für erforderlich, daß der erforderte Nutzen für die Allgemeinheit über den durch die vorgenommene Rechtsentziehung an sich ohne weiteres erreichten Vorteil hinausgehe oder außerhalb dieser Vorteile stehen müsse. Eine so eingehende Prüfung der Frage, wie in der obengenannten Entscheidung, stellt das RG nicht mehr an.

Um die Frage des Vorliegens des allgemeinen Wohles zu prüfen, beschränkt sich das RG in der Entscheidung 107 S. 377, 381 auf die Begründung einer Verordnung, wo es heißt: „im allgemeinen Interesse und insbesondere im Interesse einer möglichst umfassenden unschädlichen Beseitigung der Kadaver". Damit ist die Prüfung des RG, ob das Wohl der Allgemeinheit die schnellste Beseitigung von Tierkadavern verlangt, schon bejaht. Noch einen Schritt weiter geht das RG in 113 S. 6, 12: auch die Ordnung der Beteiligung der Aktionäre am Goldmarkvermögen der Aktiengesellschaften sollte der Erhaltung und Gesundung der Deutschen Volkswirtschaft, also dem Wohle der Allgemeinheit, dienen. Am weitesten geht das RG in zwei Entscheidungen über die Hypothekenaufwertung (RG 107 S. 370/75) und in der allgemeinen Aufwertungsentscheidung (RG 111 S. 320). Hier führt das RG aus, daß die Maßnahme dem Wohle der Allgemeinheit zu d i e n e n b e s t i m m t ist. Ob tatsächlich dieser Zweck erreicht wird, prüft

[68]) Triepel, Goldbilanzenverordnung, S. 20.

das RG überhaupt nicht. Im Falle der Hypothekenaufwertung genügt dem RG, daß die Mehrheit des Reichstagsausschusses die Verordnung in diesem Sinne begründet hatte. Mit dieser Begründung nähert sich das RG dem Standpunkt, daß jedes Gesetz zum Wohl der Allgemeinheit geschaffen worden sei und deshalb den Titel tragen müßte: Zum Wohle der Allgemeinheit. Die Ansicht, daß das Vorliegen des allgemeinen Wohles nur gegeben sei, wenn es sich um ein öffentliches Unternehmen handle, hat das RG schon längst aufgegeben. Schon viele Jahre verleihen die Regierungen ohne Bedenken das Enteignungsrecht privaten Unternehmungen. Erst kürzlich verlieh z. B. die Mecklenburgische Regierung einem privaten Verein das Enteignungsrecht, um ein Schulungslager für Medizinalpraktikanten zu errichten[69]).

Bringt das private Vorhaben einem größeren Kreis von Volksgenossen Nutzen und Hilfe, dann entspricht es heutiger Auffassung, wenn der Staat dem Unternehmen das Enteignungsrecht verleiht. Um nur fiskalische Ziele zu verfolgen, kann es natürlich nicht verliehen werden. Es ist m.E. dann zu versagen, wenn ein privatwirtschaftlicher Fabrikbetrieb, der in keiner Weise den Interessen der Allgemeinheit dient, durch die Enteignung begünstigt werden soll. Doch genügt es auch nicht, daß das Unternehmen in der angegebenen Weise dem öffentlichen Nutzen diene, es muß sich auch dieser öffentliche Zweck mit solcher Stärke zur Verwirklichung drängen, daß sie groß genug ist, die entgegenstehenden Rücksichten zu überwinden. Hier kommt vor allem die Rücksichtnahme auf das Privateigentum in Betracht, dessen Unversehrtheit der Staat grundsätzlich gewährleisten soll. Dazu treten unter Umständen noch andere Bedenken, gerade vom Standpunkt des öffentlichen Wohles aus, dem der zu enteignende Grundbesitz schon irgendwie dient[70]). Der Begriff des öffentlichen Wohles ist natürlich überaus dehnbar. Eine Enteignung, die nur zu dem Zwecke erfolgt, um die Staatskasse zu bereichern, ist unzulässig. Daher bestanden gegen die Zulässigkeit der sogenannten „Fürstenenteignung", die man durchführen wollte um die Finanzlage des betreffenden Staates zu verbessern, schon damals starke verfassungsrechtliche Bedenken.

2) Die gesetzliche Grundlage.

Unser neues Denken führt keineswegs dazu, daß willkürliche Enteignungen möglich wären. Sie sind vielmehr an das Recht der Gemeinschaft gebunden und dürfen nur entsprechend ihrer Ordnung vorgenommen werden[71]). In einem Rechtsstaat muß der

[69]) So Frankfurter Zeitung v. 21.2.1936, Abendbl. S. 3.
[70]) Otto Mayer: Verw.-Recht, Bd. 2, S. 13.
[71]) Maunz: DJZ. 1935, S. 1014.

staatliche Eingriff durch die Rechtsordnung zugelassen sein. Fälle des sogenannten Staatsnotrechts fallen naturgemäß außer Betracht. Der Staatsführung bleibt es freilich vorbehalten, ob sie die Enteignung auf ein allgemeines Gesetz und damit die Einzelenteignung auf dem Wege des Verwaltungsaktes durchführt oder ob sie ein Spezialgesetz, das natürlich abstrakt sein muß, erläßt, das die Enteignung unmittelbar kraft Gesetzes ausspricht. In beiden Fällen ist jedoch ein förmliches Verfahren unentbehrlich. Denn legen wir dem Grundeigentum besondere Verpflichtungen auf (wie z.B. im Erbhofgesetz und in der Erzeugungsschlacht) und erkennen wir das Privateigentum nur bei richtiger Verwendung an, so darf das Eigentum aber auch nicht durch einen einfachen Federstrich dem Eigentümer enteignet werden im Hinblick auf die Bedeutung des Bodens für Sippe und Staat.

3) Gegen Entschädigung.

Soweit nicht ein Unrechtstatbestand vorliegt, wie in Fällen der Einziehung des kommunistischen und sozialdemokratischen Vermögens, erfolgt nach unserer Rechtsauffassung die Enteignung nur gegen Entschädigung. Die Entschädigung ist grundsätzliche Voraussetzung der Enteignung. Es ist eine Ehrenpflicht des Staates, für das Enteignete eine Entschädigung zu zahlen. Wie der einzelne zum Staat in einem Treueverhältnis steht, so auch der Staat zu diesem. Es bedeutete eine Verletzung dieser Treuepflicht durch den Staat, wenn dieser eine entschädigungslose Enteignung vornehmen würde. In richtiger Würdigung dieses Treueverhältnisses hat schon deshalb das RG alle Landesgesetze, die bei Enteignung keine Entschädigungen zubilligten, ohne Bedenken für ungültig erklärt (RG 111, 123; JW 1929 S. 1444 Nr. 3, besonders 1446). Später vertrat das RG die Ansicht, daß bei Landesgesetzen, die über die Entschädigungsfrage schwiegen, automatisch die Bestimmungen der Verfassung über die Entschädigung und den Rechtsweg hinzutreten würden (RG 116 S. 168; 116 S. 273; 128 S. 18).

Auch die neueren Gesetze, um nur einige zu nennen — Reichsautobahngesetz, Landbeschaffungsgesetz, Naturschutzgesetz und die Gesetze über die Errichtung des Staubeckens Turawa und der Saaletalsperre — halten mit Recht an der unbedingten Entschädigungspflicht fest. Die Entschädigung soll nach diesen Gesetzen angemessen sein. Damit ist für ihre Bemessung ein weiter elastischer Rahmen gesetzt. M.E. muß die Entschädigung so hoch sein, daß es dem Enteigneten möglich ist, seinen Verlust durch Ankauf wieder ausgleichen zu können. Nach fast allen neueren Gesetzen ist Naturalrestitution zu leisten. Damit ist man wieder zum natürlichsten und richtigsten Mittel des Ausgleichs zurückgekehrt. Es soll jedoch nicht verkannt werden, daß damit die Entschädigungs-

frage, im Gegensatz zur früheren Geldentschädigung, nicht vereinfacht, sondern weit schwieriger geworden ist. War seither nur ein Grundstück abzuschätzen, um seinen Wert in Geld zu entschädigen, so sind es jetzt zwei, die geschätzt und miteinander verglichen werden müssen. Eventuell sich ergebende Wertunterschiede müssen durch Geldzahlung ausgeglichen werden.

Krückmann[72]) und Wittmayer[73]), zwei Spezialisten auf dem Gebiete des Enteignungsrechts, haben sich dahin entschieden, daß die Entschädigung notwendiges Begriffsmerkmal der Enteignung sei[74]). Sie geben allerdings zu, wenn man auf das Wort Enteignung sehe, käme man zu einer Verneinung. Denn Enteignung bedeute Wegnahme, die Frage der Entgeltlichkeit bleibe offen. M.E. ist, wie sich schon aus der Behandlung der Frage im vorliegenden Paragraphen von den Voraussetzungen der Enteignung ergibt, richtig, daß die Entschädigung kein Begriffsmerkmal der Enteignung, sondern eine Voraussetzung ist. Die Geschichte der Enteignung zeigt, zumal in Deutschland, daß nur eine entschädigungspflichtige Enteignung bekannt gewesen ist. Auch Schelcher[75]) vertritt diese Auffassung. Er führt aus: Vielmehr ist die sich an die Enteignung knüpfende Entschädigungspflicht lediglich eine vom positiven Gesetze damit verbundene Rechtswirkung der Enteignung, die nur in dem Maße eintritt, als sie vom Gesetzgeber statuiert wird und nur für den besteht, dem sie im Gesetz auferlegt wird.

III. Abschnitt.

Die nationalsozialistischen Enteignungsgesetze.

§ 8. Geschichtliche Vorbemerkung.

Das alte klassische Enteignungsrecht, wie es im preußischen Gesetz von 1874 niedergelegt ist, war seit dem Weltkrieg in ständiger Auflösung begriffen. Eine große Anzahl von Spezialgesetzen ist seitdem ergangen, die sich alle nicht mehr auf die Vorschriften des alten Gesetzes bezogen, sondern das preußische Gesetz über ein vereinfachtes Enteignungsverfahren vom 26.3.1922 anwandten. Durch diese Tatsache ist der Beweis geliefert, daß das

[72]) Krückmann: Enteignung, S. 43.

[73]) Wittmayer: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 3, S. 370.

[74]) Es ist in der Lehre streitig, ob die Frage der Entschädigung zum Begriff der Enteignung gehöre oder ob sie nur eine Voraussetzung der Zulässigkeit der Enteignung ist.

[75]) Schelcher: In Fischers Zeitschrift, Bd. 60, S. 186 u. 187.

Verfahren des preußischen Gesetzes von 1874 als unbrauchbar empfunden wurde. Nach dem Gesetz von 1874 geschah die Enteignung in vier Etappen, Verleihung des Enteignungsrechts, Planfeststellungsverfahren, Entschädigungsfeststellungsverfahren und Enteignungserklärung. Das Gesetz vom 26.3.1922 verband Planfeststellungsverfahren mit Entschädigungsfeststellungsverfahren und Enteignungserklärung. An Stelle des Bezirksausschusses trat der Regierungspräsident als Enteignungsbehörde.

Aber nicht allein das Verfahren war unbrauchbar geworden. Die seitherigen Begriffsmerkmale der Enteignung waren wie in § 4 dieser Arbeit aufgezeigt, nicht mehr verwendungsfähig. Die neuen Enteignungsfälle sind unter diese Begriffsmerkmale nicht mehr unterzubringen. Die Ausdehnung des Begriffs Eigentum in Art. 153 der WRV auf alle sonstige Vermögensrechte, zeigte, daß die Theorie und vor allem die Praxis des Enteignungsrechts sich weiter entwickelt hatten.

Die nationalsozialistische Revolution hat das Enteignungsrecht wesentlich beeinflußt. Die Notverordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28.2.1933 (RGBl. I S. 83) setzte neben anderen Verfassungsvorschriften auch den Artikel 153 der Weimarer Verfassung „bis auf Weiteres außer Kraft" und bestimmte gleichzeitig, daß Anordnungen und Beschlagnahmen sowie Beschränkungen des Eigentums daher auch außerhalb der sonst hierfür bestimmten Grenzen zulässig seien. Man könnte annehmen, daß nunmehr bis auf weiteres der Art. 153 der WRV völlig aufgehoben sei. Damit wäre also für die Dauer der Notverordnung die einstmals verfassungsmäßige Gewährleistung des Eigentums gänzlich beseitigt und die Möglichkeit geschaffen, nach Maßgabe der Landesgesetze ohne angemessene Entschädigung und unter Ausschluß des Rechtsweges eine Enteignung vorzunehmen. Maßgebend für die Auslegung ist ihr Zweck in Betracht zu ziehen, der in der Präambel zum Ausdruck kommt: Abwehr kommunistischer staatsgefährlicher Gewaltakte. Die VO. hat also lediglich Eingriffe im Auge, die aus Gründen der Staatssicherheit erfolgen müssen, wie z.B. die Beschlagnahme des Liebknechthauses in Berlin.

Dagegen kommt sie für die gewöhnlichen enteignenden Eingriffe in das Privateigentum nicht in Betracht, da, wie schon in der Einleitung zu dieser Arbeit betont, der nationalsozialistische Staat auf dem Boden des Privateigentums steht und ein Rechtsstaat ist. An Stelle des Art. 153 der WRV ist die Generalklausel des Polizeirechts getreten[76]).

Fälschlicherweise hat das RG und zwar der 3. Senat in der

---

[76]) Maunz: DJZ. 1935, S. 1011.

Entscheidung vom 15.1.1935 (III 183/34) dahin entschieden, daß Art. 153 der WRV noch weiter gelte. Richtig hat der 4. Senat in der Entscheidung (RGZ 145, S. 369) ausgeführt, daß Art. 153 nicht nur für die in der VO betroffenen Maßnahmen, sondern ganz allgemein außer Kraft gesetzt sei[77]). Weiterhin hat das Gesetz zur Behebung von Not in Volk und Reich vom 24.3.1933 (RGBl. I. S. 141) — sog. Ermächtigungsgesetz — den früheren verfassungsmäßigen Schutz erheblich abgeschwächt. Nunmehr können durch einfaches Reichsgesetz, das die Reichsregierung erläßt, alle Vorschriften der Verfassung mit wenigen Ausnahmen geändert oder aufgehoben werden.

Trotzdem sind willkürliche Enteignungen nicht möglich. Jede Enteignung ist an das konkrete Recht gebunden und darf nur entsprechend dieser Rechtsordnung vorgenommen werden. Denn es wäre eine Verletzung der Treupflicht, die auch der Staat gegenüber dem einzelnen Glied hat, wenn dieser willkürlich in sein Eigentum eingreifen würde. Der nationalsozialistische Grundsatz, daß der allgemeine Nutzen dem persönlichen unbedingt vorzugehen hat, bringt es mit sich, daß die Enteignung in Zukunft häufiger und leichter angewandt werden wird. Man wird heute zweifellos die Frage des öffentlichen Wohles weit großzügiger bejahen als vor einigen Jahren. Der neue Staat hat bis heute eine große Anzahl von enteignenden Gesetzen schon erlassen. Sie verfolgen alle den Zweck, das Eigentum dahin zu bringen, wo es sich im Interesse einer vernünftigen völkischen Ordnung befinden muß. M.E. ist dabei von folgender Dreiteilung auszugehen:

Erste Gruppe: Enteignungen,
Zweite Gruppe: Eigentumsbeschränkende Gesetze, die enteignungsähnlichen Charakter haben.
Dritte Gruppe: Gesetzliche Eigentumsbeschränkung.

In diesem Abschnitt ist nur die erste Gruppe, Enteignungen, zu behandeln. Zu nennen sind hier das Gesetz über die Landbeschaffung für Zwecke der Wehrmacht vom 29.3.1935 (RGBl. S. 467), das Gesetz über die Reichsluftfahrtverwaltung vom 15.12.1933 (RGBl. 1077), das Gesetz über die Errichtung des Unternehmens Reichsautobahnen vom 27.6.1933 (RGBl. II S. 509), das Gesetz über den Bau der Saaletalsperre bei Hohenwarthe vom 13.2.1935 (RGBl. S. 189), das Gesetz für das Staubecken Turawa vom 4.12. 1934 (RGBl. 1201), das Luftschutzgesetz vom 26.12.1935 (RGBl. S. 827), das Reichsnaturschutzgesetz vom 26.6.1935 (RGBl. S. 821) und das Gesetz zür Förderung der Energiewirtschaft vom 13.12. 1935 (RGBl. 1451).

§ 9. Die einzelnen Enteignungsgesetze:

a) Um das Deutsche Reich nicht schutzlos den Angriffen von Feinden auszuliefern, war es nötig, daß aus Gründen des öffentlichen Wohles der Wehrmacht das benötigte Land zur Verfügung gestellt werden konnte. Die völlige Preisgabe aller militärischen Anlagen in der verflossenen Zeit bedingte eine ungeheure Beanspruchung von Grundeigentum für Kasernen, Übungsplätze und andere militärische Anlagen. Deshalb wurde gemäß dem Gesetz über die Landbeschaffung für Zwecke der Wehrmacht im Reichskriegsministerium eine Reichsstelle für Landbeschaffung errichtet. Nach § 2 des genannten Gesetzes hat diese Stelle das Enteignungsrecht für alle vorkommenden Fälle. Damit ist vorweg ausgesprochen, daß alle Enteignungen, die diese Stelle im Rahmen ihrer Zuständigkeit vornimmt, im Interesse des allgemeinen Wohles erforderlich sind. Diese Stelle ist auch entgegen der sonstigen Gepflogenheit die enteignende Behörde selbst. Sie stellt den Plan auf und kann das Land sofort in Besitz nehmen. Nach § 5 kann die Reichsstelle Miet- und Pachtverhältnisse aufheben. Jedoch wird in diesen Fällen, wenn der Pächter aus seinem Pachtverhältnis herausgedrängt wird, eine Entschädigung gewährt. Auf das Verfahren und die zu leistende Entschädigung wird später eingegangen werden. Um privaten Grundbesitz möglichst zu schonen, weist das Gesetz ausdrücklich darauf hin, daß in erster Linie auf den Grundbesitz des Reiches, der Länder und Kommunen, Stiftungen, Siedlungsunternehmungen und Landlieferungsverbände zurückzugreifen ist.

b) Das Gesetz über die Reichsluftfahrtverwaltung vom 15.12. 1933 bietet der Reichsluftfahrt die Möglichkeit, benötigtes Land zu beschaffen. Es bestimmt, daß bei öffentlichem Bedürfnis Eigentum und sonstige Rechte an Grundstücken durch Enteignung gegen angemessene Entschädigung entzogen oder beschränkt werden können. Im übrigen sollen gemäß § 15 Abs. 2 die Landesenteignungsgesetze Anwendung finden. Das Gesetz verleiht also nicht von vornherein das Enteignungsrecht, wie es das Landbeschaffungsgesetz tut, sondern spricht nur von der Möglichkeit, daß bei öffentlichem Bedürfnis Eigentum entzogen werden kann (§ 15). Nicht zu verwechseln mit der Enteignung, die § 15 vorsieht, sind Übernahmen von Luftfahrtunternehmen, Flughäfen und Forschungsanstalten usw. Das Reich kann diese im Wege des Kaufs übernehmen. Der Reichsminister der Luftfahrt setzt in diesen Fällen die Entschädigung fest. Der Rechtsweg ist ausgeschlossen, doch kann der Verkäufer eine Entscheidung des Reichswirtschaftsgerichtes herbeiführen, wenn er mit der Höhe der Abfindung

nicht einverstanden ist, welches in erster und letzter Instanz entscheidet.

c) Um das deutsche Straßennetz den Erfordernissen des modernen Verkehrs anzupassen und gleichzeitig einen wesentlichen Beitrag zur Arbeitsbeschaffung zu leisten, wurde das Gesetz über die Errichtung des Unternehmens Reichsautobahnen geschaffen. Als Tochtergesellschaft der Deutschen Reichsbahn hat das Unternehmen Reichsautobahnen das Enteignungsrecht, wie es für die Reichsbahn in § 38 des Reichsbahngesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.3.1930 (RGBl. II S. 369) und in der 3. VO zur Durchführung der Arbeitsbeschaffung vom 16.5.1933 (RGBl. S. 282) ausgesprochen ist. Die letztgenannte VO. regelt die sofortige Inbesitznahme von nicht mit Wohngebäuden besetzten Grundstücken, sofern die Zulässigkeit der Enteignung feststeht. Die Zulässigkeit der Enteignung bestimmt nach diesem Gesetz der Führer und Reichskanzler. Nach § 9a des Gesetzes kann das Unternehmen die benötigten Grundstücke in Besitz nehmen. Jedoch ist diese mindestens 10 Tage vorher dem Eigentümer anzuzeigen. Der hierdurch entstandene Schaden wird ersetzt.

d) Zum Aufbau der Elektrizitätsversorgung in Mitteldeutschland wurden 2 Talsperren in Angriff genommen, der Bau der Saaletalsperre bei Hohenwarthe und der Bau des Staubeckens Turawa. Die Aktiengesellschaft, die die Saaletalsperre baut, hat das Recht, Grundeigentum und sonstige Rechte zu enteignen. Sie hat also grundsätzlich das Enteignungsrecht für den Bau der Sperre. Diese Regelung gleicht der des Landbeschaffungsgesetzes. Dagegen bestimmt das Gesetz über die Errichtung des Staubeckens Turawa, daß das preuß. Enteignungsgesetz von 1874 Anwendung findet, ebenso das preuß. Gesetz über ein vereinfachtes Enteignungsverfahren vom 26.3.1922 (Ges. S. 211).

e) Weitere Enteignungsbestimmungen finden sich in § 4 des Luftschutzgesetzes, diese lauten: Die dauernde Entziehung oder Beschränkung von Grundeigentum richtet sich nach den Enteignungsgesetzen. Damit ist für die Landesgesetzgebung, die die Enteignung aus Gründen des öffentlichen Wohles zuläßt, (vgl. § 1 des preuß. Gesetzes von 1874), bestimmt, daß Gründe des Luftschutzes Gründe des öffentlichen Wohles sind. Hierdurch ist auch das bayrische Zwangsabtretungsgesetz vom 17.11.1837, das das sogenannte Enummerationsprinzip hat, indem es alle Enteignungsfälle aufzählt, ergänzt.

f) Auch nach dem Reichsnaturschutzgesetz vom 26.6.1935 können Grundflächen, die von einem Naturschutzgebiet umschlossen werden oder daran angrenzen, enteignet werden, wenn dieses für die Zwecke des Naturschutzes erforderlich ist (§ 18 Abs. 3). Bis zum Inkrafttreten des Reichsenteignungsgesetzes sollen die Vor-

schriften des Gesetzes über die Landbeschaffung entsprechende Anwendung finden (§ 18 Abs. 4).

g) Schließlich bestimmt § 11 des Gesetzes zur Förderung der Energiewirtschaft vom 13.12.1935, daß Grundeigentum enteignet werden kann, wenn es für den Aufbau der Energiewirtschaft erforderlich ist. Die Zulässigkeit bestimmt hier der Reichswirtschaftsminister.

§ 10. Verfahren.

Betrachtet man nun das Enteignungsverfahren in diesen Gesetzen, so kann man feststellen, daß es nicht einheitlich geregelt ist. In 6 Fällen ist das Verfahren des preuß. Enteignungsgesetzes bzw. der anderen Landesgesetze anzuwenden. In anderen Fällen ist mit der Schaffung des Gesetzes das Enteignungsrecht unmittelbar verliehen worden und ein besonderes Verfahren geschaffen worden, so bei dem Gesetz zur Landbeschaffung zum Zwecke der Wehrmacht, dem Reichsnaturschutzgesetz, dem Autobahngesetz und dem Gesetz über den Bau der Saaletalsperre. Nicht grundsätzlich verliehen ist das Enteignungsrecht in dem Gesetz über die Reichsluftfahrtverwaltung, dem Gesetz über das Staubecken Turawa und dem Energiewirtschaftsgesetz.

Ein vollkommenes Novum auf dem Gebiete des Enteignungsrechts ist das Landbeschaffungsgesetz. Die errichtete Reichsstelle hat das Enteignungsrecht, sie stellt auch den Plan auf. Nach Anhörung der Sachverständigen setzt sie auch die Entschädigung fest. Ist der Enteignete mit der Höhe der Entschädigung nicht einverstanden, so kann er seine Ansprüche gerichtlich geltend machen. Ein besonderes Gericht ist geschaffen worden, das zum Vorsitzenden den Präsidenten des Senats der Siedlung und Enteignung am Preuß. Oberverwaltungsgericht hat. Zwei Vertreter der Landeskulturbehörde fungieren als Beisitzer (§ 3 des Gesetzes). Daß der schnelle Aufbau der Wehrmacht auch ein schnelles Verfahren bedingte, steht außer Zweifel. Ob dieses Verfahren, aus einer besonderen Notlage geboren, für das zukünftige Reichsenteignungsrecht wertvolle Anhaltspunkte bietet, soll später behandelt werden. Erwähnt sei noch, daß das oben genannte Sondergericht in erster und letzter Instanz entscheidet.

Diejenigen Unternehmen, denen das Enteignungsrecht grundsätzlich verliehen ist, können natürlich nicht selbst enteignen, sondern sie haben nur einen öffentlich-rechtlichen Anspruch gegenüber der zuständigen Verwaltungsbehörde auf Durchführung der Enteignung[78]). Eine Verleihung des Enteignungsrechts im Verord-

[77]) Quecke: Reichsenteignungsrecht, Einl., S. 51.
[78]) Handbuch des gesamten öffentlichen Grundstücksrechts, S. 1010.

nungswege ist in diesen Fällen nicht mehr nötig. Auf das Verfahren bis ins Einzelne einzugehen, würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen. Planfeststellung, Entschädigungsfeststellung und Vollzug der Enteignung sind die Etappen des Verwaltungsaktes, den die zuständige Regierung (Regierungspräsident oder Bezirksausschuß) vornimmt.

§ 11. Entschädigung.

Bis zum Erlaß der nationalsozialistischen Enteignungsgesetze wurde die Entschädigung in der Regel in Geld gewährt. Dem Enteigneten als Entschädigung wieder ein Grundstück zu geben, war nicht üblich. Die alten Bindungen, die mit Grund und Boden verknüpft gewesen waren, wurden früher nicht beachtet. Ja, es kam so weit, daß man die Entschädigungsgarantie gleich der Eigentumsgarantie setzte. Damit faßte man den Boden rein geldwirtschaftlich auf. Man sah in der Enteignung eines Grundstücks wohl einen Entzug eines Rechtes, aber durch die Geldentschädigung wurde dieser Verlust wieder ausgeglichen, da man weitere Bindungen mit dem Boden nicht beachtete. Die Enteignung bedeutete lediglich eine Verpflichtung, den Bodenwert in einen Kapitalwert umzutauschen. Merkwürdigerweise faßt auch Otto v. Gierke die Enteignung als eine Zwangsumwandlung einer Sache in Geld auf[79]).

Sobald man aber wieder mit dem Boden eine personenrechtliche Eingliederung verbindet, — als markantestes Beispiel sei das Reichserbhofgesetz erwähnt — wird jede geldwirtschaftliche Berechnung unmöglich. Der einzelne Erbhof stellt grundsätzlich einen unvertretbaren und unersetzbaren Bestandteil der Volksordnung — Bauer als Träger der völkischen Existenz einer Sippe — dar, der in Vermögensrechten annähernd nicht ausgedrückt werden kann, weil er in einem Geldwert nicht abgegolten werden kann. Daß dieser nicht abschätzbar ist, wird deutlich, sobald man sich den Unfug einer Geldschätzung der bäuerlichen Ehre oder der Sippenzukunft, die auf einem Erbhof ruht, vergegenwärtigt[80]). Unbestritten verbinden wir heute mit dem Boden wieder personenrechtliche Bindungen. Aus diesen Erwägungen heraus haben auch fast alle Gesetze eine dahinlautende Bestimmung, daß nach Möglichkeit in Land zu entschädigen ist. So bestimmt z.B. § 2 des Landbeschaffungsgesetzes, daß (primär) in Land (Naturalrestitution) oder Geld zu entschädigen ist. Bei Erbhöfen s o l l grundsätzlich in Land entschädigt werden. Auch auf die Umlegung ist ausdrücklich hingewiesen, derselbe Gedanke, der schon in der

[79]) O. v. Gierke: Deutsches Privatrecht II, S. 471.
[80]) Wieacker: Eigentum und Enteignung, S. 44.

sog. Lex Adikes (Gesetz betr. Umlegung von Grundstücken in Frankfurt/Main[81])) zum Ausdruck kam. Das Gesetz über die Reichsluftfahrtverwaltung hat keinen besonderen Hinweis in dieser Richtung. Auch das Gesetz über das Unternehmen Reichsautobahnen bestimmt in seinem § 9 b, daß Grundstücke auch im Umlegungsverfahren enteignet werden können. Dasselbe bestimmt § 3 des Gesetzes für das Staubecken Turawa, daß an Stelle von Geld in Land entschädigt werden soll. Eine Landabfindung soll stets gewährt werden, soweit sie erforderlich ist, Erbhöfe lebensfähig zu erhalten. Dagegen hat das Gesetz über die Saaletalsperre keine derartige Bestimmung.

Dem klassischen Enteignungsrecht waren diese Möglichkeiten fremd. Und sollte der Einwand gemacht werden, daß diese Tendenzen aus unserer finanziellen Notlage zu erklären seien, so ist dem zu widersprechen. Die Erkenntnis, daß es vornehmste Pflicht des Staates ist, ein bodenständiges krisensicheres Bauerntum zu schaffen und zu erhalten, die Ehrfurcht und die Erkenntnis von der Unersetzbarkeit, dem Ewigkeitswert des Bodens, haben diese natürlichsten Mittel des Ausgleichs gefunden.

Zusammenfassend kann deshalb gesagt werden, daß das nationalsozialistische Enteignungsgesetz grundsätzlich von dem Gedanken der Naturalrestitution beherrscht wird. Sollte es einmal nicht möglich sein, den Enteigneten mit Land zu entschädigen, dann ist eine angemessene Geldentschädigung zu gewähren (so die Gesetze über die Saaletalsperre, Autobahn und Turawa usw.). Unter angemessener Entschädigung ist m.E. der Preis zu verstehen, der erforderlich ist, um für das enteignete Grundstück ein gleichwertiges erwerben zu können. Mit der Entschädigungsfrage ist früher viel Mißbrauch getrieben worden. Es wird die Aufgabe der zuständigen Gerichte sein, darauf zu achten, daß dieses in Zukunft unterbleibt.

§ 12. Vermögenseinziehung als Strafe.

Voraussetzung für die Anerkennung des Privateigentums ist heute, daß es richtig verwandt wird. In Fällen, wo es in einer Weise Verwendung findet, die die Sicherheit des Staates gefährdet oder sonst gegen seine Volksordnung verstößt, wird es nach heutiger Ansicht eingezogen. Um das kommunistisch-sozialdemokratische Vermögen einziehen zu können, setzte man den Art. 153 der WRV außer Kraft und bestimmte im Gesetz zur Behebung von Not in Volk und Reich, daß die Regierung verfassungsändernde Gesetze erlassen dürfe.

---

[81]) Umlegungsgesetz vom 28.3.1902 (Ges. S. 273).

So erging das Gesetz über die Einziehung des kommunistischen Vermögens vom 26.5.1933 (RGBl. S. 293), das durch das Gesetz vom 14.7.1933 (RGBl. S. 479) auch auf das Vermögen der SPD und ihrer Hilfs- und Ersatzorganisationen, sowie auf solche Gegenstände ausgedehnt wurde, die zur Förderung marxistischer und anderer nach Feststellung des Reichsministers des Innern volks- und staatsfeindlicher Bestrebungen gebraucht oder bestimmt sind. Diese Vermögen werden durch einen enteignungsähnlichen Eingriff, der Strafcharakter hat, eingezogen (Konfiskation). Der Eingriff hat teils präventiven, teils repressiven Charakter. Diese Einziehung trifft auch Grundstücke. Sie erfolgt, um diese Vermögensgegenstände staatsfeindlicher Verwendung zu entziehen. Das konfiszierte Gut fällt dem betreffenden Land zu. Über die Zulässigkeit des Eingriffs entscheidet die einziehende Behörde nach freiem Ermessen. In Preußen sind nach einer Verordnung[82]) der Regierungspräsident, in Berlin das Geheime Staatspolizeiamt zuständig.

Eine weitere Einziehung, die reinen Strafcharakter hat, ist im Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung deutscher Staatsangehörigkeit vom 14.7.1933 (RGBl. S. 480) geregelt. Das Vermögen derjenigen Personen, denen wegen staatsfeindlichen Verhaltens gegen Reich und Volk die Staatsangehörigkeit aberkannt ist, wird beschlagnahmt und als dem Reich für verfallen erklärt. Die Verfallerklärung erstreckt sich auf das gesamte Vermögen der Betroffenen. Mit der Veröffentlichung der Erklärung fällt das Vermögen dem Reich anheim. Rechtsmittel gegen diese Maßnahmen sind nicht gegeben. Eine ähnliche Strafbestimmung hat auch das Gesetz zum Schutz der nationalen Symbole vom 19.5.1933 (RGBl.I S. 285). Werden die Symbole in kitschiger, gegen das Empfinden des Volkes verstoßender Weise verwandt, so werden diese entschädigungslos eingezogen (§ 5 des Gesetzes). Sollte jemand künstlichen Bernstein als (echten) Bernstein bezeichnen, so werden diese Ersatzmittel ebenfalls entschädigungslos eingezogen (Gesetz zum Schutz des Bernsteins vom 3.5.1934, RGBl. S. 355).

Der Begriff der Einziehung (Konfiskation) war bisher nur im Strafrecht bekannt. Nach § 40 StGB. wurden die produkta vel instrumenta scelleris eingezogen. Diese Maßnahmen wurden durch Urteil ausgesprochen. Das Neue an dieser verwaltungsrechtlichen Konfiskation ist, daß sie durch Verwaltungsakt erfolgt. Früher kannte man sie nur durch Urteilsspruch. Von der Enteignung entscheidet sich die Einziehung durch ihren Zweck. Die Enteignung soll der Allgemeinheit nutzen, die Konfiskation soll die

---

[82]) Preuß. Durchführungsverordnung v. 31.5.1933 (GS. S.

Allgemeinheit vor Schäden durch den betreffenden Gegenstand bewahren.

§ 13. Die nationalsozialistischen eigentumsbeschränkenden Gesetze, die enteignungsähnlichen Charakter haben.

1. Vorbemerkung.

Zur Erfüllung der Aufgaben, die der Staat an das Eigentum stellt, genügt es oft, daß das Eigentum in seiner freien Verwendungsmöglichkeit aus gesamtvölkischen Rücksichten beschränkt wird, daß eine totale Entziehung nicht erforderlich und angebracht ist. Diese Eigentumsbeschränkung, die enteignungsähnlichen Charakter hat, verpflichtet den Beschränkenden zum Ausgleich. Der Satz des ALR, daß der Staat in das Privateigentum eingreifen kann, soweit er das im Interesse des Gemeinwohls für nötig hält, gilt auch heute noch. Die rechtspolitische Frage, d.h. die Frage, wieweit Eingriff in das Eigentum im Interesse des Gesamtwohles gut ist, hat man bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts dahin beantwortet, daß solche Eingriffe möglichst zu vermeiden sind. Seit dieser Zeit aber kann man eine immer zunehmende Erweiterung der Eingriffe feststellen. Eine Frage der Rechtstechnik ist es, was in der gesetzgeberischen Formulierung Regel und was Ausnahme sein soll. Regel ist, daß das Eigentum innerhalb seiner sog. Sozialgebundenheit frei ist. Besondere Eigentumsbeschränkungen werden durch Gesetze angeordnet. Hier interessieren nur diejenigen Eigentumsbeschränkungen, die enteignungsähnlichen Charakter haben. Im folgenden § 14 sind die gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen behandelt, die wohl eine Beschränkung des Eigentums darstellen, aber keinen enteignungsähnlichen Charakter haben. Daß daneben das Eigentum nach nationalsozialistischer Auffassung noch allen sonstigen Bindungen, Verantwortungen und Aufgaben unterworfen ist, steht außer Frage. Diese Beschränkungen sind jedoch zu allgemein, meist ethischer Art, daß gesetzliche Festlegung nicht möglich ist. Sie können nur durch einen allgemeinen Satz, wie ihn auch die WRV hatte: „Eigentum verpflichtet" umschrieben werden. Diese Beschränkungen scheiden in diesem Zusammenhang aus. Zurückkehrend zur enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung sei festgestellt, wenn das Eigentum sachlich aus Gründen des öffentlichen Wohles beansprucht wird und dem Eigentümer dadurch ein nicht zumutbarer Schaden entsteht, so hat dieser Eingriff enteignungsähnlichen Charakter und verpflichtet zur Entschädigung. Es kommt also nicht darauf an, daß ein Einzeleingriff vorliegt, sondern viel-

mehr darauf, daß ein nicht zumutbarer Einzeleingriff gegeben ist.

2) Die einzelnen Maßnahmen.

Seit alter Zeit ist das die Festungen und ähnliche Anlagen umgrenzende Gebiet im Interesse einer wirksamen Verteidigung gewissen gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen ausgesetzt. Das Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum aus Gründen der Reichsverteidigung (Schutzbereichsgesetz) vom 24.1.35 RGBl. S. 1499 bestimmt, daß nur mit Genehmigung der Schutzbereichsämter Bauten errichtet, über oder unter der Erde gewisse Veränderungen vorgenommen und vorhandene Bauten vergrößert werden dürfen. Weiter ist nur mit Genehmigung eine Veränderung der Wasserläufe, der Bodengestaltung und Bodenbewachsung gestattet. § 10 des Gesetzes bestimmt, daß die Schutzbereichsämter gewisse Auflagen erteilen können, für die eine angemessene Entschädigung zu gewähren ist. Wird durch diese Beschränkungen ein Wirtschaftsbetrieb unwirtschaftlich, so ist eine billige Entschädigung zu gewähren.

Um zu verhindern, daß der Verkehr durch an die Reichsautobahn angrenzende Bauten gestört werde, schuf man einen § 8a im Reichsautobahngesetz (Ges. vom 18.12.1933) (RGBl. S. 1081), der vorschreibt, daß zu Gunsten des Baues und des Betriebes der Kraftbahnen gewisse nachbarrechtliche Beschränkungen für Bauanlagen und ihre Nebenbetriebe in unmittelbarer Nähe bestehen. So bedürfen längs der Kraftbahn Bauanlagen jeder Art in einer Entfernung bis zu 10 m, auf der Innenseite von den Kurven in einer Entfernung von 15 m der Genehmigung des Generalinspektors für das Deutsche Straßenwesen. Ebenso bedürfen Betriebe, die ihrer Art nach Nebenbetriebe der Kraftbahnen darstellen, außerhalb geschlossener Ortschaften in einer Entfernung bis zu 500 m beiderseits der Kraftbahn nur mit Genehmigung des Generalinspektors errichtet werden[83]).

Eine ähnliche Eigentumsbeschränkung bringt das Gesetz über die Beschränkung von Nachbarrechten vom 13.12.1933 (RGBl. S. 1058). Hat ein Betrieb (Sportanlage, Schießplatz oder ähnliche Einrichtung) eine besondere Bedeutung für die Volksertüchtigung, so werden nachbarrechtliche Ansprüche dahin beschränkt, daß der Eigentümer — vorausgesetzt, daß der Reichsminister des Innern den Betrieb genehmigt hat — nicht verlangen kann, daß der Betrieb eingestellt wird. Er kann auch nicht verlangen, daß Einrichtungen hergestellt werden, die eine nachteilige Wirkung ausschlie-

[83]) Todt: Das Recht der Reichsautobahnen. In der Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht, Heft 4, 1935.

ßen. Sind die Nachteile erheblich, dann ist eine Entschädigung zu gewähren.

Ein weiteres Gesetz — Ges. über die Einschränkung der Verwendung von Maschinen in der Zigarrenindustrie vom 15.7.1933[84]) — schränkt das Eigentum an diesen Maschinen ein. Um möglichst viele Arbeiter in diesen meist mittelständischen Betrieben beschäftigen zu können, bestimmt das betreffende Gesetz, daß Maschinen nicht mehr neu aufgestellt und stillgelegte nicht mehr in Betrieb genommen werden dürfen. Damit werden die Betriebe zur Handarbeit gezwungen. Stelle die Maßnahme im Einzelfall eine Härte dar, dann kann eine Entschädigung gewährt werden.

Um eine genaue Kenntnis von allen in Deutschland lagernden Mineralien zu haben, muß den zuständigen Behörden erlaubt sein, fremde Grundstücke zu betreten und dort Untersuchungen über Erzvorkommen anstellen zu dürfen. Sollte durch Bohrungen dem Eigentümer ein Schaden entstehen, so bestimmt das Lagerstättengesetz vom 4.12.1934 (RGBl. S. 1223), daß dieser zu ersetzen ist.

3) Verfahren.

Im Gegensatz zum Verfahren bei den enteignenden Gesetzen ist bei diesen Eigentumsbeschränkungen eine gewisse Einheitlichkeit des Verfahrens festzustellen. Durch Gesetz oder Verwaltungsakt wird das Eigentum hier aus gesamtvölkischen Rücksichten beschränkt. Alle Gesetze, bis auf das Lagerstättengesetz bestimmen, daß die oberste Verwaltungsbehörde die Höhe der Entschädigung nach freiem Ermessen festsetzt, so der Reichskriegsminister nach dem Schutzbereichsgesetz § 10 Abs. 3, der Generalinspektor für das Deutsche Straßenwesen bei Baubeschränkungen an der Reichsautobahn § 9a u. b, der Reichsinnenminister für Beschränkungen nach dem Gesetz zur Beschränkung der Nachbarrechte und der Präsident des Landesfinanzamtes nach dem Gesetz über die Einschränkung der Verwendung von Maschinen in der Zigarrenindustrie (Durchf.V.O. vom 5.8.1933, RGBl. S. 571). Nur, wie schon erwähnt, das Lagerstättengesetz, macht eine Ausnahme, da es für die Höhe der Entschädigung den ordentlichen Rechtsweg zuläßt (§ 2 Abs. 2). Alle anderen Gesetze schließen den ordentlichen Rechtsweg aus.

---

[84]) RGBl. I, S. 493.

§ 14. Eigentumsbeschränkende Gesetze ohne enteignungsähnlichen Charakter.

1) Vorbemerkung.

Die im folgenden behandelnden Eingriffe beschränken wohl das Eigentum, die freie Gestaltungsmöglichkeit, sind aber nicht so schwerwiegend und einschneidend, daß sie den Eingreifenden zum Schadensersatz verpflichten. Es handelt sich um gesetzliche Eigentumsbeschränkungen, wie sie WRV in Art. 153 Abs. 1 Satz 2 kannte. Sie bestimmen Inhalt und Grenzen des Eigentums. So wurden im Zuge der gesamten Neuordnung unserer Wirtschaft aus allen ehemals freien Berufen gebundene. Diese berufliche Bindung, die im Interesse einer vernünftigen Wirtschaftsleitung dringend notwendig war, bedingte mannigfaltige Eingriffe in die freie Gestaltungsmöglichkeit des einzelnen Berufsgenossen. Erwähnt sei der Aufbau des Reichsnährstandes, der gewerblichen Wirtschaft und des Handels. Zusammenlegung, Stillegung oder Sperrung für Unternehmen und Berufe, Preisbindungen, Zwangskartelle und Zusammenschlüsse sind solche gesetzlichen Beschränkungen. Alle diese Eingriffe erfolgen grundsätzlich entschädigungslos. Sollte jedoch im Zuge dieser Maßnahmen ein so erheblicher Schaden für das Eigentum des einzelnen daraus entstehen, dann ist die zuständige Berufsgenossenschaft zum Ausgleich gesetzlich verpflichtet. Eine solche Maßnahme nähert sich also der Eigentumsbeschränkung, die enteignungsähnlichen Charakter hat. Denn unter allen Umständen ist auf die Existenzwahrung des einzelnen Berufsgenossen zu achten. Sollte dieses jedoch nicht möglich sein, dann ist er einem verwandten Aufgabenkreis zuzuführen oder ihm ist eine Abfindung zu gewähren, die es ihm möglich macht, sich eine neue Existenz zu gründen.

2) Die einzelnen gesetzlichen Bestimmungen.

Im folgenden können wegen der Fülle der Maßnahmen die einzelnen gesetzlichen Beschränkungen nur andeutungsweise behandelt werden. Es soll jedoch der Versuch gemacht werden, alles Wesentliche zu bringen. Das Gesetz zum Schutz des Einzelhandels vom 12.5.1933 (RGBl. S. 262) bestimmt, daß neue Verkaufsstellen nicht mehr errichtet werden dürfen. Bei Zuwiderhandlung ist der Betrieb polizeilich zu schließen, eine Entschädigung wird nicht bezahlt (§ 10). Das Gesetz über die Zweckspar-unternehmungen sieht vor (Ges. vom 17.5.1933, RGBl. S. 269), daß alle Sparkassen einem Reichsbeauftragten unterstellt werden, der die erforderlichen Maßnahmen — sie begründen keinen Scha-

densersatzanspruch — treffen kann (§ 14 Abs. 4). Ähnliches bestimmt das Gesetz zur Sicherung des gemeinnützigen Wohnungswesens v. 14.7.33 (RGBl. S. 484) § 4. Ebenso kann nach dem Gesetz über das Kreditwesen v. 5.12.1934 (RGBl. S. 1203) der Reichskommissar anordnen, daß ein Unternehmen nicht zugelassen wird, da der Leiter nicht die nötigen Voraussetzungen (ehrbar, fähig usw.) hat. Eine Entschädigung begründet eine solche Maßnahme nicht. Der Reichswirtschaftsminister kann nach dem Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen vom 15.7.1933 (RGBl. S. 488) Unternehmen zu Kartellen, Syndikaten usw. zusammenschließen, Rechte der Mitglieder und Satzungen ohne Entschädigungspflicht ändern (§ 6).

Ebenso regelt der Reichsernährungsminister oder sein Beauftragter nach dem Milchgesetz in der Fassung vom 20.7.33 (RGBl. S. 527) den Zusammenschluß der betreffenden Betriebe, die Rechte und Pflichten der Mitglieder, ohne Entschädigung für Schaden leisten zu müssen (§ 38 Ziff. 9). Weiter kann derselbe Minister gemäß dem Reichsnährstandsgesetz vom 13.9.33 (RGBl. S. 629) die Betriebe zusammenschließen, Preis- und Preisspannen regeln, wenn das Gesamtwohl der Wirtschaft es erfordert, ohne schadensersatzpflichtig zu sein (§ 6). Auch kann derselbe Minister nach dem Gesetz über den Zusammenschluß der Mühlen vom 15. 9.1933 (RGBl. S. 627) Mühlen zusammenschließen, Rechte der Mitglieder regeln, bestimmen, wieviel Roggen die einzelnen Betriebe kaufen, verarbeiten und absetzen dürfen, ohne dafür Schadensersatz leisten zu müssen (§ 5).

Das Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Handwerks vom 29.11.33 (RGBl. S. 1015) gibt dem Reichswirtschaftsminister die Handhabe, das Handwerk aufzubauen, den bestehenden Aufbau zu vereinfachen, die bestehenden Körperschaften aufzulösen oder zu ändern. Auch durch diese Eingriffe entsteht keine Schadensersatzpflicht (§ 6). Derselbe Minister unterstellt nach dem Kaliwirtschaftsgesetz vom 18.12.33 (RGBl. II S. 1027) das Zwangssyndikat der Reichsaufsicht, ohne für Schäden Entschädigung zu leisten.

Zur Regelung des Milchabsatzes wird nach dem Gesetz über den Verkehr mit Milcherzeugnissen vom 20.12.1933 (RGBl. S. 1093) ein Reichskommissar eingesetzt, der den Absatz, Höchst- und Festpreise regelt. Milch darf nicht ausgeführt werden, sie ist dieser Reichsstelle anzubieten. Auch für diese Eingriffe wird eine Entschädigung nicht gezahlt (§ 10). Dieselbe Regelung trifft das Gesetz über den Verkehr mit Eiern v. 20.12.33 (RGBl. S. 1094). Nach dem Gesetz über den Verkehr mit Tieren und tierischen Erzeugnissen v. 22.3.1934 (RGBl. S. 224) dürfen Tiere und tierische Erzeugnisse nur durch die Reichsstelle in Verkehr gebracht werden.

Für Schäden besteht kein Rechtsanspruch (§ 6). Der Reichswirtschaftsminister kann nach dem Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der Deutschen Wirtschaft vom 27.3.1934 (RGBl. S. 185) Wirtschaftsverbände auflösen, vereinigen, ihre Satzungen ändern und ergänzen, er kann Wirtschaftsführer abberufen und andere Unternehmen anschließen. Wegen etwaiger Schäden findet eine Entschädigung nicht statt (§ 4). Derselbe Minister überwacht und regelt nach dem Gesetz über Verkehr mit industriellen Rohstoffen und Halbfertigfabrikaten vom 22.3.1934 (RGBl. S. 212) die Beschaffung, Verteilung, Lagerung, Absatz und Verbrauch dieser Fabrikate. Für Schäden entsteht kein Rechtsanspruch (§ 6). Nach dem Gesetz über die Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmungen vom 26.3.34 (RGBl. S.246) kann der Reichsarbeitsminister bestehende Verbände auflösen, sie in einen anderen Verband überführen und die Satzungen ändern. Diese Maßnahmen begründen keine Entschädigungspflicht wegen Enteignung (§ 10).

Im Interesse einer geordneten Siedlungswirtschaft können gemäß dem Gesetz über den Aufschluß von Wohnsiedlungsgebieten vom 22.9.33 (RGBl. S. 659) gewisse Gebiete zu Wohnsiedlungsgebieten erklärt werden. Für die Besiedlung wird dann ein Plan aufgestellt, wegen dieser Eigentumsbeschränkung (Bebauung, Verkauf, Teilung usw. sind von staatlicher Genehmigung abhängig) wird eine Entschädigung nicht gewährt (§ 12). Daß diese Regelung eine sehr große Ähnlichkeit mit der Fluchtlinienfestsetzung hat, ist wohl unbestreitbar. Nach früherer Ansicht hielt man diese Beschränkung für eine enteignungsähnliche, heute schneidet das Gesetz jegliche Debatte darüber ab, indem es die Entschädigungspflicht einfach ausschließt. Ähnliche Maßnahmen kennt das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des Siedlungswesens v. 3.7.33 (RGBl. S. 568). Der Reichswirtschaftsminister wird in diesem Gesetz ermächtigt, das Siedlungswesen zu überwachen und zu ordnen. Er kann das Abreißen von Bauten untersagen und das Bauen überhaupt verbieten. Eine Entschädigung wird nicht gezahlt (§ 4). Nach dem Bodenschätzungsgesetz v. 16.1034 (RGBl. S. 1050) muß der Eigentümer das Betreten der Grundstücke durch den Reichsschätzungsbeirat bei seinen Amtshandlungen entschädigungslos zulassen (§ 15). Das Reichsjagdgesetz vom 3.7.1934 (RGBl. S. 549) brachte eine Neueinteilung der Jagdbezirke. Für Schäden, die durch diese Maßnahmen verursacht worden sind, wird ein Schadensersatz nicht gewährt (§ 69). Ebenso sind nach dem Gesetz über die Neuordnung des Schornsteinfegerwesens v. 13.4.35 (RGBl. S. 508) und die VO über das Schornsteinfegerwesen die Kehrbezirke der Schornsteinfeger neu geordnet. Auch diese Maßnahmen begründen keinen Entschädigungsanspruch. Eine ähnliche

Regelung bringt das Gesetz über das Versteigerergewerbe v. 16. 10.34 (RGBl. S. 944) § 9.

Zum schluß sei noch erwähnt, daß der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda nach § 5 des Theatergesetzes v. 15.5.34 (RGBl. S. 411) die Aufführung eines bestimmten Stükkes untersagen kann, ohne durch dieses Vorgehen einen Entschädigungsanspruch zu begründen (§ 8). Ebenso kann die Reichskulturkammer oder zuständige Einzelkammer die Eröffnung oder Schließung eines Betriebes festsetzen — 1. Durchf.-VO zum Reichskulturkammergesetz v. 1.11.33 (RGBl. S. 797) — ohne zum Schadensersatz verpflichtet zu sein (§ 26).

3) Entschädigungsfrage.

Wie aus allen angezogenen Gesetzen hervorgeht, wird wegen einer evtl. vorliegenden Enteignung eine Entschädigung nicht gezahlt. Sinn und Zweck dieser Maßnahmen ist, wie schon in der Vorbemerkung zu diesem Paragraphen angedeutet, die Betroffenen in die zuständige Berufsgruppe einzugliedern oder zum Zweck einer geordneten Wirtschaft die freien Betätigungsmöglichkeiten abzustecken. Und doch stellte es sich bald heraus, daß diese Maßnahmen oft eine so große wirtschaftliche Schädigung für den Betreffenden darstellten, daß man ihm eine Entschädigung zubilligen mußte. Deshalb finden sich in einer Anzahl von Durchführungsverordnungen zu den oben aufgeführten Gesetzen Bestimmungen, die bei schwerem unzumutbarem Schaden eine Entschädigung vorsehen. So billigt z.B. die VO über den Zusammenschluß der Deutschen Milchwirtschaft v. 27.3.34 (RGBl. S. 259) § 9, die VO. über die Eiermarktregelung v. 3.5.34 (RGBl. S. 355) § 10 und die VO über den Zusammenschluß der Deutschen Zuckerwirtschaft v. 10.11.34 (RGBl. S. 1173) § 9 eine Entschädigung zu. Es ließe sich noch eine ganze Reihe von Durchführungsverordnungen aufzählen, die die gleiche Regelung bringen. Die angeführten mögen als Beispiel genügen. Es ist also die Beobachtung zu machen, daß man ursprünglich ohne Entschädigung auszukommen glaubte, dieses aber nicht durchführen konnte, da es in vielen Fällen zu unbilligen Härten führte. Von grundsätzlicher Bedeutung ist noch, daß bei diesen Entschädigungen das zuständige Schiedsgericht der betreffenden Wirtschaftsgruppe über die Höhe entscheidet. Die Entschädigung ist nicht vom Staat, der doch an sich den Eingriff durch Gesetz vornimmt, sondern der engeren Berufsgemeinschaft zu tragen. Der Staat wälzt also die Schadensersatzpflicht auf die betreffende Berufsgruppe ab. Wieacker[85])

[85]) Wieacker, a.a.O., S. 60.

will für alle diese Maßnahmen das Wort Eigentumsbeschränkung nicht gebrauchen. Er vertritt die Ansicht, daß alle diese Maßnahmen „Eigentumsgestaltungen" seien. Der Inhalt und die Grenzen des Eigentums würden bestimmt. Es handelt sich m.E. jedoch nur um einen Streit um Worte. Denn es ist praktisch belanglos, diese Maßnahmen Eigentumsbeschränkungen, die nicht zum Schadensersatz verpflichten, oder Eigentumsgestaltungen zu nennen.

§ 13. Vorschläge zum Reichsenteignungsrecht.

Noch dauert die Rechtszersplitterung auf dem Gebiete des Enteignungsrechts an. Die Vorarbeiten zur Vereinheitlichung sind bereits in Angriff genommen. Das Reichsnaturschutzgesetz z.B.[86]) verweist schon auf das neue Recht, dessen Bestimmungen nach dem Inkrafttreten anzuwenden sind. Durch eine große Anzahl von Spezialgesetzen ist für eine Übergangszeit eine brauchbare Regelung gefunden worden. Und doch geht es nicht an, daß z.B. bei Enteignungen für den Bau einer Reichsautobahn oft mehrere Landesenteignungsgesetze Anwendung finden müssen, da die Bahn durch verschiedene Länder gebaut wird. Es besteht deshalb ein dringendes Bedürfnis, das Enteignungsrecht für das ganze Reich und für alle Enteignungsfälle sowohl bezüglich des Verfahrens als auch der Entschädigungsgrundsätze einheitlich zu regeln[87]). Auf vielen Gebieten des öffentlichen und privaten Rechts ist die Rechtseinheit schon vorhanden. Die nun folgenden Ausführungen zum Reichsenteignungsrecht, die in engster Zusammenarbeit mit der Praxis gemacht wurden, sollen einen bescheidenen Beitrag zur Rechtseinheit liefern. In erster Linie ist auf die bis jetzt erlassenen Gesetze zurückzugreifen. Sie sind zu prüfen, ob in ihnen brauchbare Ansätze, Regelungen und Erfahrungen für das zu schaffende Reichsenteignungsrecht zu finden sind. Weiter sind die Erfahrungen der Praxis zu berücksichtigen.

1) Wie oben ausgeführt, ist eine Enteignung nur zugelassen, wenn sie zum Wohle der Allgemeinheit vorgenommen wird. Die Entscheidung über die Frage, ob die Enteignung im öffentlichen Interesse geboten ist, lag seither in Händen des Staatsoberhauptes. M.E. hat sich diese Regelung recht gut bewährt. Denn der Betroffene hatte so die größte Gewähr dafür, daß auch seine Interessen neben denen des Antragstellers gebührend berücksichtigt wurden. Leider scheint man von diesem Brauch abzukommen, da die neuen Gesetze die Entscheidung durch den Leiter der zuständigen Verwaltungsbehörde vornehmen lassen (Reichsinnenminister, Verkehrsminister, und Generalinspektor für das Deutsche

[86]) § 18 des Gesetzes.
[87]) Frank: NS. Handbuch: Reichseisenbahnrecht, S. 837.

Straßenwesen). Ich halte diese Regelung für bedenklich, denn es ist nicht zu leugnen, daß eine gewisse einseitige Beurteilung durch den unmittelbar selbst interessierten Fachminister zu befürchten ist. Deshalb wäre es m.E. besser, beim Staatsoberhaupt eine Stelle zu errichten, die die Frage des öffentlichen Wohles entscheidet. Die Einheitlichkeit und die Unparteilichkeit wäre somit am besten gewährleistet[88]).

2) Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist das förmliche Verfahren. Die Enteignung ist stets ein so schwerer Eingriff, daß ein förmliches Verfahren mit den nötigen Sicherungen gegen Mißbrauch nötig ist. Das Verfahren des preußischen Gesetzes über das vereinfachte Enteignungsverfahren hat sich nach meinen Erkundigungen in der Praxis recht gut bewährt. Schon in diesem Gesetz entscheidet nicht eine Kollegialbehörde (Bezirksausschuß) über die einzelnen Etappen des Verfahrens, sondern der Regierungspräsident. Denn an dem langsamen Verfahren des preußischen Enteignungsgesetzes von 1874 fiel zum ersten Mal auf, daß man das Recht des einzelnen im Vergleich zum Wohle der Allgemeinheit vorangestellt hatte[89]). In diesem vereinfachten Verfahren können Planfeststellung und Entschädigungsfeststellung bei Zweckdienlichkeit miteinander verbunden werden, so daß das Verfahren nur noch 3 Etappen an Stelle von 5 hat. Dem Grundsatz der Führerentscheidung entspricht das Gesetz ebenfalls. Der Regierungspräsident entscheidet allein verantwortlich über den Gang des Verfahrens. Für ein möglichst förmliches Verfahren spricht weiter noch folgendes: Wir verbinden heute mit dem Begriff Grund und Boden viel größere und im öffentlichen Interesse liegende Pflichten. Daher darf der Boden seitens des Staates nicht durch einen einfachen Akt der Verwaltung dem Eigentümer entzogen werden. Ein formloses Verfahren würde die Verantwortung, die heute auf dem Boden ruht, m.E. wieder aufheben. Ein förmliches Verfahren ist daher dringend notwendig.

3) Ein schwieriges Problem des neuen Reichsenteignungsrechts dürfte die Frage des Rechtsweges für die zu leistende Entschädigung sein. Es steht m.E. außer jedem Zweifel, daß für die Höhe der zu leistenden Entschädigung bei Enteignungen eine Form des Rechtsweges offenzuhalten ist. Seither stand der ordentliche Rechtsweg den Parteien offen.

Man hat den Eindruck, daß bei den neuen Enteignungsgesetzen eine Tendenz dahin geht, das ganze Verfahren samt der Entschädigungsfrage zu einer reinen Verwaltungsmaßnahme zu machen. Es wird oft so hingestellt, daß der ordentliche Rechtsweg

[88]) Frank: NS. Handbuch, S. 837.

[89]) Stölzel: i. Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht, Heft 9, S. 959.

für die Höhe der Entschädigung ein liberales Sicherungsmittel sei. Diese Ansicht ist, geschichtlich gesehen, nicht haltbar. Der ordentliche Rechtsweg ist deshalb zugelassen, weil die Enteignung Verwaltungssache, die Entschädigung Justizsache ist.

a) Wollte man die Enteignung als reine Verwaltungsmaßnahme gestalten, könnte man die Verwaltungsgerichte über die Höhe der Entschädigung entscheiden lassen.

b) Es wäre auch zu überlegen, ob nicht ein Reichsenteignungsgericht als Sondergericht einzurichten sei. Hier könnte ein Richtergremium, das sich nur mit Enteignungsfragen beschäftigt, eine nicht zu übertreffnede Spezialkenntnis erlangen und anwenden. Es ergibt sich also die grundsätzliche Frage: ordentliches Gericht oder Sondergericht? M.E. widerspricht der Gedanke der Sondergerichtsbarkeit der nationalsozialistischen Auffassung. Den gleichen Gedanken führt der Reichsjuristenführer Dr. Frank auf dem Juristentag 1936 in Leipzig aus: „Bei der machtvollen Einheit des Deutschen Volkes muß auch die plötzlich stark entwickelte Sondergerichtsbarkeit sorgsam überprüft werden. Denn wenn das nicht geschähe, würde wiederum das verloren gehen, was wir durch die Zusammenfassung der Justiz zu einer einheitlichen Deutschen Rechtspflege erreicht haben.

Darin, daß sich immer mehr Bereiche von der ordentlichen Rechtspflege absplittern und Sondergerichtspflegeeinrichtungen geschaffen werden, liegt eine große Gefahr für die einheitliche Entwicklung der Rechtspflege. Die Übersteigerung dieser mehr oder minder detaillierten Gerichtsbarkeiten verwischt das einheitliche Bild eines geschlossenen Rechtslebens und bildet Entscheidungsmaximen mit verschiedenen Ausgangspunkten, Zielrichtungen und Methoden aus, die letzten Endes nur zu einer Schädigung des Gesamtrechtslebens der Nation führen können.

Das Deutsche Reich Adolf Hitlers hat die Autorität und die Kraft, die einheitliche Rechtsüberzeugung des Nationalsozialismus für das Deutsche Reich einheitlich durchzusetzen. Die übersteigerte Ausbildung der Sonderrechtspflege wird daher ebenso zu vermeiden sein, wie die Verwirklichung der Tendenz, die spürbar ist, für gewisse Entscheidungsbereiche die Möglichkeit des ordentlichen Rechtsweges auszuschalten. Der unabhängige nationalsozialistische Richter und die unabhängige nationalsozialistische Rechtspflege leisten Gewähr für eine schöpferische, dem Leben sich anpassende Verwirklichung des Staatswillens im Inneren. Bei allzu stark betriebener grundsätzlicher Ausschließung des Rechtsweges durch Gesetze besteht die Gefahr, daß Entscheidungen vom grünen Tisch irgendwelcher Verwaltungszentralen das Gewicht von Rechtswillensentscheidungen des Führers und des Volkes fehlt und daß eine Übersteigerung des Einflusses von Verwaltungsak-

ten gegenüber Rechtsprechungsgrundsätzen eintritt. Nur in den allerseltensten Fällen sollten Gesetze den Rechtsweg ausschließen"[90]). Der ordentliche Rechtsweg entspricht m.E. nat.soz. Grundsätzen, es besteht keine Veranlassung, ihn auszuschließen. Wieacker[91]) allerdings hält „den Richter selten für die rechte Instanz für die abschließende Festsetzung der Ausgleichung". Nach seiner Ansicht zerreißt der Richter die Einheit der Aufgabenstellung. Die ganze Fragenstellung nur mit der Einheitlichkeit der Gestaltungsaufgabe zu begründen, dürfte m.E. doch reichlich dürftig sein.

Das neue Verfahren muß schnell sein, da die Arbeiten oft sehr schnell aufgenommen werden müssen. Es besteht jedoch keine Veranlassung, die Entschädigungsfrage ebenso schnell zu erledigen. Im ordentlichen Verfahren kann der unabhängige Richter mit aller Gewissenhaftigkeit die Entschädigungsfrage prüfen. Einer Ansicht Wieackers ist entgegenzutreten. Er meint, die Entschädigungsfrage sei in Zukunft leichter zu lösen, da nach den neuen Gesetzen der Grundsatz der Naturalrestitution vorherrsche[92]). Das Gegenteil ist m.E. der Fall. Die Frage ist weit komplizierter, da in Zukunft zwei Grundstücke — und nicht allein nach ihrem Geldwert — abzuschätzen sind. Damit soll jedoch nichts gegen die Richtigkeit der Naturalrestitution gesagt sein.

Zusammenfassend wäre also festzuhalten, daß nach dem neu zu schaffenden Reichsenteignungsrecht die Enteignung zuzulassen ist, wenn sie zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich ist, auf gesetzlicher Grundlage beruht und gegen Entschädigung geschieht. Für die Höhe der Entschädigung ist der ordentliche Rechtsweg offenzuhalten.

Bei diesen Grundsätzen ist m.E. Gewähr dafür geleistet, daß die Interessen des einzelnen und der Gemeinschaft gebührend berücksichtigt werden.

Eine gerechte Entscheidung zu finden, muß auch oberster Grundsatz bei der Enteignung sein. Denn der Satz: „Justitia est fundamentum regnorum" enthält eine Wahrheit, die zeitlos ist.

---

[90]) Deutsche Justiz, Nr. 21 v. 23.5.1936, S. 799/800.
[91]) Wieacker: Eigentum und Enteignung, S. 66.
[92]) ebenda.

———×———

Lebenslauf.

Am 21. November 1911 wurde ich als Sohn des Postschaffners Fritz Heinz und seiner Ehefrau Lina, geb. Heinz, in Frankfurt a. Main geboren. Ich besuchte die Volksschule in Eibelshausen (Dillkreis), später das humanistische Gymnasium in Dillenburg, das ich Ostern 1932 mit dem Zeugnis der Reife verließ. An den Universitäten Gießen, Heidelberg und Marburg widmete ich mich dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften. Nach siebensemestrigem Studium bestand ich am 14. Dezember 1935 die erste juristische Staatsprüfung am Oberlandesgericht in Kassel. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 27. Januar 1937 vor der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Marburg. Seit dem 1. April 1936 befinde ich mich im Vorbereitungsdienst.